



Inspection générale
des affaires sociales

Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2014 – 2017 de l'ACOSS

RAPPORT DÉFINITIF

Établi par

Nicolas AMAR

Charles de BATZ

Alain BETTERICH

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

– Septembre 2017 –
2017 - 009R

SYNTHESE

[1] Dans le cadre de son programme annuel de travail, l'inspection générale des affaires sociales a diligenté une mission d'évaluation de la convention d'objectif et de gestion (COG) conclue entre l'État et l'ACOSS pour la période 2014-2017. La mission s'est attachée à établir un bilan – encore provisoire – de la COG actuelle et à préciser les enjeux pour la branche du recouvrement dans la perspective de la prochaine période de contractualisation. Le rapport définitif a été établi après une procédure contradictoire.

Une COG insuffisamment axée sur les enjeux stratégiques de la branche

[2] Avec 433 actions, 55 objectifs non hiérarchisés et 48 indicateurs, la COG, signée tardivement au cours de sa première année d'application, sert autant à définir le cadre des relations entre l'ACOSS et le réseau qu'à fixer à la branche les objectifs partagés avec l'État. Le texte de la COG 2014-2017 ne permet pas d'identifier et de formaliser aisément la stratégie de la branche. Point positif toutefois, le suivi de la convention est bien organisé au sein de l'ACOSS, avec une revue trimestrielle de l'état d'avancement des objectifs et des indicateurs.

Un bilan positif de la régionalisation et des gains d'efficience au rendez-vous

[3] Un bilan positif peut être tiré de la régionalisation et de sa consolidation, mais cette réorganisation majeure a accaparé l'attention de la branche. Simultanément, la spécialisation des sites et la mutualisation interrégionale ou interbranches de certaines fonctions ont été engagées.

[4] Le pilotage par fonctions ou par métiers présente un risque de cloisonnement désormais mieux perçu par la branche. Aussi, un management par les processus serait de nature à permettre une meilleure prise en compte de la relation client « de bout en bout ». La mutualisation, la spécialisation des sites et la nationalisation de certaines activités doivent s'amplifier pour améliorer la productivité autant que la qualité du service rendu au cotisant.

[5] La régionalisation a fortement contribué à la réalisation des gains d'effectifs attendus. Cette réduction a été plus importante que prévu : 708 ETP en CDI ont été supprimés à fin 2016 au lieu des 504 prévus en raison d'un nombre de départs en retraite plus élevé (1 174 au lieu de 998). Pourtant, des écarts de productivité importants persistent entre les URSSAF, même si la dispersion s'est réduite entre 2014 et 2016.

[6] La répercussion de cette baisse des effectifs sur les budgets exécutés est notable. Entre 2013 et 2016, les dépenses de personnel ont diminué de 4,4 % et les autres dépenses de fonctionnement de 7,5 %. Cependant, la trajectoire budgétaire de la COG reste trop imprécise pour offrir un cadrage financier utile à la branche notamment parce que les bases budgétaires surévaluent les dépenses. La sous-exécution représente ainsi plus de 220 M€ pour les dépenses de fonctionnement (majoritairement, mais pas uniquement, en raison de la trajectoire des dépenses de personnel) et plus de 57 M€ pour les dépenses d'investissement par rapport à la prévision de la COG. Les écarts sont encore plus importants concernant les budgets votés annuellement.

Les systèmes d'information constituent un enjeu majeur pour la branche

[7] Les métiers de la branche sont confrontés à une architecture applicative fragmentée difficilement adaptable. Le projet de refonte du SI cœur de métier (Clé-a), arrêté temporairement en 2015, semble désormais sécurisé à la suite de la refonte de sa trajectoire et par la mise en place

du dispositif indépendant d'évaluation (DISC). Cependant, l'année 2017 qui doit voir la livraison de nombreux lots des chantiers de transformation SI sera décisive pour sa réussite.

[8] Conduite simultanément, la réorganisation de la fonction informatique progresse avec la constitution d'une direction nationale au sein de l'ACOSS qui sera effective au 1^{er} janvier 2018. Elle doit être accompagnée d'une organisation et de processus industriels de production. À cette fin, une évolution des profils métiers au sein de la DSI paraît indispensable.

Les enjeux métiers sont bien perçus, mais leur pilotage est en retrait des attentes du réseau et des besoins de la branche

[9] La mission a concentré son évaluation sur les trois principaux métiers de la branche : le recouvrement, le contrôle et la gestion de trésorerie.

[10] Le pilotage et l'évaluation du dispositif de recouvrement amiable et forcé (RAF) – absence d'analyse d'efficience – sont en retrait par rapport aux enjeux financiers considérés. La phase amiable du recouvrement connaît cependant un développement plus marqué depuis 2016 comme prévu par la COG. Au niveau local, les possibilités de coopérations entre les organismes (DGFIP, Banque de France, CCI) n'ont pas été suffisamment utilisées pour progresser en matière d'accompagnement des entreprises en difficulté. Le profilage des cotisants devrait également être développé à cette fin. Progrès de la phase contentieuse, la dématérialisation des relations avec les huissiers de justice est bien engagée.

[11] Le contrôle et la lutte contre le travail illégal (LCTI) présentent des résultats contrastés. L'activité de vérification connaît une décélération avec un taux de couverture du fichier RG qui s'érode. La baisse conjoncturelle des effectifs consacrés au contrôle et à la LCTI sur la durée de la COG explique pour partie cette situation (1 620 ETP en activité de contrôle en 2014 contre 1 571 ETP en 2016). Éléments centraux pour la branche, les rendements financiers du contrôle et de la LCTI sont certes variables, mais nettement positifs. Aussi la mission préconise une stabilisation des effectifs sur la prochaine COG et la fixation des objectifs d'activité dans les CPG. Le suivi et le pilotage pourraient par ailleurs être améliorés par la révision des indicateurs de la COG.

[12] La gestion de la trésorerie est rigoureuse et bien organisée. L'optimisation des flux financiers massifs qui transitent par l'ACOSS est systématiquement recherchée. L'audit externe annuel a jusqu'ici évalué positivement la gestion du risque. Cependant, l'activité de trésorerie n'est pas exempte de risques opérationnels. L'organisation actuelle de la gestion bancaire permise par la régionalisation mériterait d'être évaluée. Surtout, la gestion de trésorerie est pénalisée par un système d'information inadapté, sa rénovation doit donc être engagée rapidement.

La branche est confrontée à deux enjeux majeurs : repenser sa relation avec le cotisant et mieux intégrer les évolutions liées à la déclaration sociale nominative (DSN)

[13] L'ACOSS doit s'engager dans une gestion de la relation client ambitieuse et développer une stratégie de service personnalisée. La mission préconise de mener une revue de l'offre de service par segment de cotisants à bref délai et de renforcer les relations avec les organismes partenaires. Dans cette perspective, la branche doit développer sa capacité d'innovation et d'adaptation à la transformation numérique. La création d'une direction « client et innovation » au sein de l'ACOSS paraît indispensable pour mettre en œuvre toute feuille de route ambitieuse concernant la nouvelle offre de services.

[14] L'exploitation des potentialités de la déclaration sociale nominative (DSN) constitue le deuxième axe prioritaire de la prochaine COG. La qualité des données étant appelée à devenir une préoccupation majeure des organismes de sécurité sociale, la fiabilisation pourrait prendre une importance croissante parmi les activités de la branche et devenir centrale pour son rôle de recouvreur de référence. Aussi, la réflexion sur l'exploitation des données de la DSN doit-elle être menée à son terme et suivie d'effets dans toutes ses dimensions (métiers du recouvrement, offre de service aux cotisants et aux partenaires).

[15] Ces orientations stratégiques ont été étudiées à périmètre constant. Mais l'avenir de la branche pourrait être touché par les évolutions que connaîtra le régime social des indépendants (RSI). Aussi les voies d'évolution du RSI doivent être prises en compte dans les prochaines discussions et seront susceptibles, le cas échéant, de nécessiter un avenant à la COG. La séparation des bases RG et TI pourrait, de surcroît, avoir des conséquences importantes sur le projet Clé-a. Il conviendra donc d'attendre les résultats de l'étude d'impact conduite par l'ACOSS et que le schéma de transformation du RSI soit arrêté avant de prendre une décision.

Le dispositif de pilotage doit être revu et renforcé

[16] Point de progrès à constater, la fonction d'audit a été renforcée et le dispositif d'audit interne est désormais en place. Pour autant, la maturité du dispositif de maîtrise des risques et de contrôle interne reste un objectif à atteindre, notamment au sein de l'ACOSS.

[17] Surtout, un pilotage par les processus permettrait d'améliorer la transversalité entre les différents métiers de la branche, par exemple pour le suivi d'une entreprise au cours des différentes phases (gestion de son compte, recouvrement, contrôle ou contentieux). C'est l'une des clés de l'obtention de gains d'efficience dans les prochaines années dans une branche marquée par une décennie d'évolutions de structures.

[18] La réussite de la transformation des SI est susceptible de générer des gains d'efficience, mais qui n'ont pu être appréciés par la mission. La finalisation du système d'information décisionnel et l'optimisation de l'organisation et des outils budgétaires et comptables doivent également permettre des gains significatifs.

Les gains d'efficience doivent accompagner une adaptation des compétences

[19] Pour la prochaine COG, les principaux gains déjà identifiés par la branche seraient de l'ordre de 370 ETP. D'autres gains engendrés par des projets et évolutions en cours n'ont pas pu être estimés. Enfin, la convergence des performances des URSSAF les moins productives sur la moyenne représente un potentiel non négligeable (jusqu'à un maximum de 380 ETP).

[20] Un objectif ambitieux de rendu d'effectifs renforce d'autant la nécessité de réussir la transformation numérique de l'offre de service. Les capacités de la branche à dégager des marges pour renforcer le service rendu, le pilotage des projets de transformation des outils informatiques, ou encore améliorer le rendement du contrôle et du recouvrement, seront variables selon la cible retenue.

[21] Avec un nombre de départs à la retraite prévus important lors de la prochaine COG (1601) et un turnover pour d'autres motifs relativement élevé, la branche dispose d'un degré de souplesse appréciable pour engager les évolutions préconisées, répartir ses effectifs et améliorer sa productivité.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
SOMMAIRE.....	7
RAPPORT	11
1 LA BRANCHE RECOUVREMENT ET LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION 2014-2017. ...	12
1.1 Un environnement changeant impose à la branche une plus grande agilité	12
1.2 Une branche au service des branches prestataires du régime général et d'autres partenaires	13
1.3 La COG 2014-2017 un catalogue de 433 actions réparties en 20 thèmes.....	14
1.3.1 La convention d'objectifs et de gestion apparaît comme un document peu stratégique	14
1.3.2 Le suivi de la COG et de ses indicateurs est organisé avec attention par l'ACOSS.....	16
1.3.3 Les engagements de l'État ne font pas l'objet de bilans réguliers.....	17
2 LE BILAN : DES RESULTATS INEGAUX, MAIS DES ENJEUX METIERS BIEN PERÇUS.....	19
2.1 Du retard a été pris dans la réalisation des actions de la COG.....	19
2.1.1 À fin 2016, le niveau de réalisation des actions est de 67 %.....	19
2.1.2 Des indicateurs de résultats dont deux tiers atteignent leur cible	20
2.2 La COG 2014-2017 marque la fin du processus de régionalisation et sa consolidation	22
2.2.1 Un bilan positif peut être tiré de la régionalisation et de la conduite de cette réorganisation d'ampleur	22
2.2.2 Les adaptations de l'organisation et les mutualisations en cours mobilisent les énergies	25
2.3 Les SI et le projet Clé-a représentent un enjeu majeur pour la branche	28
2.3.1 La rénovation du SI cœur de métier engagée depuis 2010 a eu du mal à progresser	28
2.3.2 Une trajectoire de transformation des SI fondée sur des livraisons régulières, a été définie en début de COG.....	29
2.3.3 Un dispositif indépendant d'évaluation a été mis en place pour sécuriser la trajectoire de Clé-a.....	29
2.3.4 Cependant, l'année 2017 est décisive pour sa mise en œuvre	30
2.3.5 L'organisation et le pilotage de la fonction informatique progressent.....	30
2.4 Les gains d'efficience attendus ont été réalisés, mais pas toujours bien cernés	31
2.4.1 La réduction des effectifs a été réalisée à un rythme supérieur aux engagements de la COG	31
2.4.2 Des différences en matière de productivité persistent dans le réseau	35

2.4.3	La trajectoire budgétaire de la COG est trop imprécise pour offrir un cadrage financier utile à la branche et à la tutelle.....	40
2.4.4	L'optimisation du patrimoine immobilier progresse lentement.....	43
2.5	Maîtrise des risques, contrôle interne, certification : de nombreux chantiers sont engagés.....	46
2.5.1	La montée en charge de la fonction d'audit a été poursuivie et mieux intégrée dans le pilotage de la branche.....	46
2.5.2	La maturité du dispositif de maîtrise des risques reste un objectif à atteindre.....	46
2.5.3	La validation des comptes doit contribuer à la qualité de la production.....	47
2.6	Une gestion professionnelle de la trésorerie dont les risques sont mieux encadrés	48
2.6.1	Des flux financiers massifs transitent par l'ACOSS.....	48
2.6.2	Les objectifs d'optimisation et de sécurisation de la trésorerie sont globalement atteints...	49
2.7	Le pilotage et l'évaluation du recouvrement amiable et forcé sont en retrait par rapport aux attentes du réseau et ne permettent pas d'en mesurer l'efficience	51
2.7.1	Les actions de la branche s'inscrivent pleinement dans les priorités de la COG, mais connaissent des niveaux d'avancement inégaux.....	51
2.7.2	Le dispositif d'évaluation du RAF prévu par la COG est peu lisible et incomplet.....	54
2.7.3	Un volume d'activité élevé dont l'évaluation reste parcellaire	56
2.8	Les résultats du contrôle et de la lutte contre la fraude sont contrastés.....	59
2.8.1	Les résultats obtenus par le contrôle et la lutte contre le travail illégal divergent désormais	60
2.8.2	Les rendements du contrôle et de la lutte contre la fraude sont variables, mais élevés	64
2.8.3	Au bilan, la COG a été suivie, mais le pilotage de la fonction peut progresser	66
2.9	La relation cotisant mérite d'être redynamisée.....	68
2.9.1	La stratégie multicanal n'est pas une politique de relation de service à elle seule.....	69
2.9.2	Les services offerts n'ont pas été suffisamment modernisés dans une logique de « parcours client »	73
2.9.3	Le pilotage de la relation « client » à professionnaliser plus encore	80
3	LA PROCHAINE COG DOIT ETRE CENTREE SUR LES OBJECTIFS STRATEGIQUES PRIVILEGIANT LA RELATION AVEC LES COTISANTS ET L'EXPLOITATION DES POTENTIALITES DE LA DSN.....	85
3.1	S'agissant du pilotage de la branche, la COG doit devenir un document stratégique.....	85
3.1.1	La convention d'objectifs et de gestion doit être déclinée dans un projet de branche, lui-même repris par des CPG contextualisés	85
3.1.2	La COG doit s'enrichir d'une orientation interbranches	85
3.1.3	Les indicateurs de la convention seront idéalement en nombre limité et orientés sur la mesure de la performance, l'efficience, les résultats et la satisfaction clients et partenaires	86

3.1.4	Les engagements de l'État seront moins nombreux et plus précis.....	86
3.2	S'engager dans une relation client ambitieuse par une stratégie de service personnalisée et l'exploitation des potentialités de la DSN	87
3.2.1	Personnaliser la relation « client ».....	87
3.2.2	Intégrer la Branche à son écosystème pour accélérer l'innovation et sa transformation digitale.....	89
3.2.3	Ne pas rater les tournants du prélèvement à la source et de la DSN	91
3.3	Les évolutions indispensables pour les métiers de la branche	97
3.3.1	Les voies d'évolutions du recouvrement TI doivent être préparées avec le souci de ne pas déstabiliser le recouvrement pour le RG	97
3.3.2	La prochaine COG doit privilégier l'encadrement du risque, une approche qualitative de la gestion de trésorerie et régler la question du système national de trésorerie (SNT).....	98
3.3.3	Le pilotage du RAF et l'analyse de son efficience doivent être renforcés	100
3.3.4	Les ambitions pour le contrôle et la LCTI dans le cadre de la prochaine COG doivent être mieux précisées.....	100
3.4	Les gains d'efficience reposent sur la réussite de la transformation des SI, l'amélioration du pilotage et les évolutions de l'organisation.....	105
3.4.1	La branche doit poursuivre et réussir la transformation de ses SI, enjeu majeur pour son avenir.....	106
3.4.2	Le développement du pilotage par les processus ouvre des perspectives de gain de productivité : il est à généraliser.....	107
3.4.3	Au sein du réseau la mutualisation, la spécialisation de certains sites, voire la nationalisation de certaines activités doit s'amplifier	107
3.4.4	Les nombreux chantiers de maîtrise des risques doivent être priorités pour aboutir.....	107
3.4.5	L'optimisation de l'organisation et des outils budgétaires et comptables doit contribuer à l'amélioration du pilotage de la branche et de ses performances.....	108
3.4.6	Perspectives de gains d'efficience d'ici la fin de la COG et durant la prochaine COG	111
3.5	Gains d'efficience et réductions d'effectifs entre 2018 et 2021	117
	CONCLUSION.....	118
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	121
	REPOSES DE L'ACOSS & OBSERVATIONS DE LA MISSION.....	123
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	125
	LISTE DES ENCADRES, GRAPHIQUES, SCHEMAS ET TABLEAUX	131
	SIGLES UTILISES.....	135

RAPPORT

[22] Dans le cadre de son programme de travail et, conformément aux dispositions de la Convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'État et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), l'IGAS a lancé une mission relative à l'évaluation de cette convention. Conclue le 28 juillet 2014 entre l'État et l'ACOSS pour la période 2014-2017, elle arrive à échéance comme les autres conventions signées entre l'État et les autres branches du régime général.

[23] Cette simultanéité des échéances a conduit l'IGAS et la direction de la sécurité sociale (DSS) à organiser une analyse transversale en particulier sur la qualité de service et sur les systèmes d'information.

[24] Pour ce qui concerne l'évaluation de la COG de l'ACOSS dans la perspective de son renouvellement, la mission a débuté ses travaux en février 2017. Elle était composée de Nicolas Amar, Charles de Batz et d'Alain Betterich. Elle a reçu, comme toutes les missions d'évaluation des COG du régime général, l'appui d'une équipe mixte composée d'un représentant du SGMAP, Clio Lardenois et d'un consultant de la société McKinsey, Arnaud Tournesac.

[25] La mission a réalisé l'essentiel de ses investigations à l'ACOSS, mais a tenu à les compléter par des visites à différentes URSSAF. Elle a concentré ses travaux sur trois des quatre principaux métiers exercés par la branche, soit le recouvrement des prélèvements destinés au financement de la protection sociale, le contrôle et la gestion de la trésorerie du régime général. La production des statistiques économiques a été abordée sous l'angle des apports possibles aux métiers. Compte tenu du contexte de généralisation de la DSN au 1^{er} janvier 2017, la mission s'est efforcée d'évaluer les conséquences de ces nouvelles modalités de déclaration sur l'évolution des métiers et d'apprécier les opportunités de la DSN. La mission n'a pas conduit d'investigation particulière sur l'interlocuteur social unique (ISU). En effet, la création récente – le 1^{er} janvier 2017, de la direction nationale du recouvrement des travailleurs indépendants (DNRTI) et les nouvelles modalités d'organisation du recouvrement pour les TI ne permettent pas un recul suffisant pour en évaluer le bien-fondé. La lutte contre la fraude et les caisses générales de sécurité sociale d'outre-mer (CGSS) faisant l'objet de missions de la Cour des comptes, les différentes missions de l'IGAS les ont écartées de leur champ d'investigation.

[26] Une première visite a été réalisée en tout début de mission à l'URSSAF de Champagne-Ardenne pour appréhender les aspects opérationnels des métiers de la branche. La mission a ensuite rencontré l'URSSAF d'Île-de-France, incontournable compte tenu de son poids dans le réseau du recouvrement, puis s'est déplacée en PACA et en Auvergne. Deux visites ont été accomplies dans des centres de production nationaux : l'une au CIRTIL de Lyon et l'autre au Centre national du chèque emploi service universel (CESU) à Saint-Étienne. La mission souligne la qualité de l'accueil qui lui a été réservé ainsi que la disponibilité de l'ensemble des services qu'elle a sollicités lors de ses déplacements.

[27] La mission a travaillé à partir des éléments qu'elle a pu recueillir lors de ses différents déplacements et des documents existants. Les informations ou documents qu'elle a sollicités de l'agence centrale lui ont été fournis parfois avec des délais importants alors que ces informations existaient déjà. La mission n'a pas pu prendre connaissance de l'étude d'impact sur la séparation des bases TI et RG.

[28] Par ailleurs, au plan méthodologique, elle a eu des difficultés à bien appréhender les différentes données fournies par l'ACOSS parce que les champs et les périmètres varient sans que cela soit toujours clairement indiqué.

[29] Le rapport comprend les principales recommandations de la mission. Il est complété de cinq annexes portant sur la COG, le recouvrement amiable et forcé, la relation de service, les systèmes d'information et des éléments relatifs à la gestion des ressources humaines. Il prend en compte les réponses de l'agence centrale formulées à l'issue de la procédure contradictoire. La réponse du directeur de l'ACOSS figure en pièce jointe à ce rapport.

1 LA BRANCHE RECOUVREMENT ET LA CONVENTION D'OBJECTIFS ET DE GESTION 2014-2017.

1.1 Un environnement changeant impose à la branche une plus grande agilité

[30] La branche observe une accélération des évolutions réglementaires qui contraint beaucoup ses moyens pour mettre en œuvre ces changements dans les délais exigés, peut-être au détriment de la préoccupation de service au cotisant.

[31] Prochainement, le recouvrement des cotisations maladie des professions libérales qui lui est confié nécessite des adaptations. Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (PAS) constitue un changement susceptible de bouleverser les offres spécialisées de la branche (CESU et Pajemploi) qui doit d'ores et déjà les adapter en conséquence. La généralisation de la DSN appelle aussi des évolutions par les contraintes, mais aussi les possibilités qu'elle offre aux métiers de la branche.

[32] Cette dernière reste marquée par la crise de l'interlocuteur social unique (ISU) et les difficultés liées au recouvrement pour le RSI entre 2010 et 2012. Le projet mal engagé en raison des délais trop réduits pour préparer les aspects importants de migration des données n'a pas réussi à s'imposer et souffre d'une image dégradée qui a rejailli sur le réseau des URSSAF. La constitution d'une organisation commune aux URSSAF et aux caisses régionales du RSI a été déployée en 2014 et 2015 selon des modalités plus ou moins intégrées sur le territoire.

Encadré 1 : L'organisation du recouvrement des travailleurs indépendants au 1^{er} janvier 2017

La LFSS pour 2017 réforme le pilotage et l'organisation du recouvrement des cotisations et contributions des travailleurs indépendants. Le principe de la responsabilité conjointe du RSI et de la branche recouvrement du régime général est réaffirmé. Il est mis fin au fractionnement du processus de recouvrement qui prévalait jusque-là. Les réseaux du RSI et des URSSAF assurent tous les deux l'ensemble des activités du processus (accueil du public, gestion des déclarations, opérations de calculs des cotisations et contributions de sécurité sociale des TI relevant de l'ISU, recouvrement amiable, gestion des réclamations et contentieux). Le RSI reste seul responsable de l'affiliation des TI et la branche du recouvrement du régime général est responsable des opérations de contrôle. Les URSSAF ont également compétence exclusive en matière d'encaissements et de comptabilisation des opérations de recouvrement des TI¹. L'article 16 de la loi prévoit que le pilotage de l'organisation spécifique est assuré par un directeur national du recouvrement des travailleurs indépendants (DNRTI) assisté de 12 directeurs régionaux. Ces derniers ont une autorité fonctionnelle pour le recouvrement des TI.

¹ Précision apportée à l'issue de la procédure contradictoire.

1.2 Une branche au service des branches prestataires du régime général et d'autres partenaires

[33] Le réseau du recouvrement dont l'ACOSS est la caisse nationale a pour objet de collecter et de répartir les cotisations et les contributions sociales destinées au financement des différentes branches de la sécurité sociale : maladie, vieillesse, famille, accidents du travail et maladies professionnelles.

[34] Pour sécuriser le financement de la sécurité sociale en limitant les irrégularités déclaratives, intentionnelles ou non, garantir les droits sociaux des salariés et maintenir les conditions d'une concurrence économique équitable, la branche dispose de métiers spécifiques : le recouvrement forcé, le contrôle et la lutte contre le travail illégal.

[35] L'ACOSS gère la trésorerie de la sécurité sociale au jour le jour, avec la plus grande réactivité possible, compte tenu des enjeux financiers liés au différentiel entre les recettes et les dépenses. Elle répartit les ressources en fonction des besoins quotidiens des caisses prestataires.

[36] Elle assure aussi le recouvrement des cotisations et contributions d'un nombre croissant d'autres institutions (environ 1 000). Ces encaissements représentent 22 % des sommes recouvrées en 2016. Parmi ces partenaires on trouve l'Unedic, le régime social des indépendants (RSI), le fonds de solidarité vieillesse (FSV) et la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

Encadré 2 : Chiffres clés au 31 décembre 2016

L'ACOSS et les URSSAF ce sont :

486 Mds€ encaissés en 2016 dont 144,1 Mds€ encaissés directement par l'ACOSS ;
(hors reprise de dettes par la Cades) dont 105,7 Md€ encaissés pour le compte de tiers (Unédic : 32,2 Md€ et Cnrsi : 10,4 Md€ ; FSV, Cades, AOT,...).

6,6 millions de comptes cotisants actifs, dont 3,3 millions d'employeurs et travailleurs indépendants ;

1000 partenaires (Cnam, Cnaf, Cnav, FSV, Unédic, RSI, Cades, CNSA, AOT...) ;

12 792 ETPM soit un effectif de 14 287 personnes réparti sur 132 sites.

Le coût de gestion représente 0,26 % des sommes encaissées.

Les actions de recouvrement amiable et forcé ont donné lieu à 874 000 avis amiables.

Les contrôles ont entraîné 1,481 Md€ de régularisation, dont 1,314 Md€ de redressements et 167 M€ de restitutions, 50,5 % des cotisations déclarées ont été contrôlées sur 4 ans (cumul 2013 à 2016).

Pour la relation de service :

5,8 millions de visiteurs uniques ont été enregistrés sur urssaf.fr (donnée 2015) ;

5,2 millions d'appels téléphoniques ont été reçus sur le n° unique 3957 et le numéro d'assistance aux services en ligne ;

1,4 million de courriels reçus (URSSAF, centre CESU et centre Pajemploi) ;

2,75 millions d'appels téléphoniques reçus pour les services Pajemploi et CESU ;

Le FNGA 2016 (budget exécuté) :

1 135,3 M€ total FNGA branche Recouvrement ;

Un réseau de 35 organismes dont 22 URSSAF régionales, 4 CGSS outre-mer.

Source : Données ACOSS.

Schéma 1 : Le réseau du recouvrement au 1^{er} janvier 2017

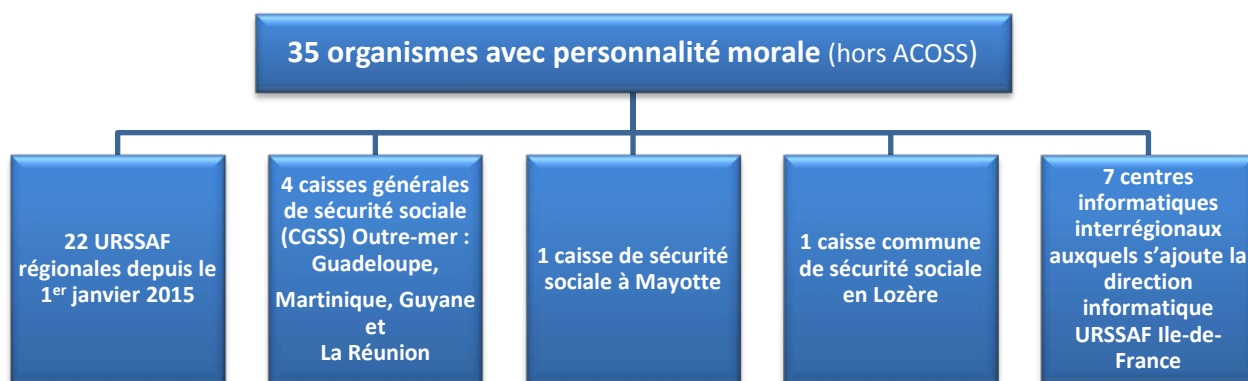


Schéma 2 : Les centres nationaux du réseau du recouvrement au 1^{er} janvier 2017



1.3 La COG 2014-2017 un catalogue de 433 actions réparties en 20 thèmes

[37] La COG 2014-2017 est la cinquième convention signée entre l'État et l'ACOSS. La présentation est détaillée en annexe 1.

1.3.1 La convention d'objectifs et de gestion apparaît comme un document peu stratégique

[38] La convention d'objectifs et de gestion (COG) fait davantage l'effet d'un catalogue de mesures et d'actions que d'un document d'orientation stratégique. Ces mesures sont à destination des différents métiers de la branche. La convention couvrant la période 2014 à 2017 identifie quatre axes :

- L'amélioration des performances métiers du recouvrement ;
- Garantir l'avenir à long terme de la capacité de la branche à assurer le recouvrement ;
- Consolider la branche à la suite des réformes intervenues au cours de la précédente COG (régionalisation du réseau des URSSAF) ;
- Optimiser l'utilisation des ressources de la branche.

[39] Ces différents axes se déclinent ensuite en 20 fiches thématiques. Chaque fiche présente brièvement les enjeux puis détaille les engagements de la branche par objectif et sous-objectif. Un tableau répertorie pour chaque thème : l'objectif, les actions à conduire et les échéances. Sont également mentionnés pour chaque thème, les engagements de l'État et les indicateurs lorsqu'ils existent. Ces différentes actions ne sont pas priorisées ni hiérarchisées.

Au total 433 actions sont définies et font l'objet d'un suivi trimestriel

Tableau 1 : Liste des fiches thématiques et nombre d'objectifs, de sous objectifs et d'actions

Intitulé de la fiche thématique (indice 1)	Nbre d'objectifs (indice 1.1)	Sous-objectifs (indice 1.1.1)	Actions (indice 1.1.1.1)
1 Relation de service cotisants	2	6	19
2 Gestion des contacts cotisants	4	9	25
3 Gestion des comptes et fiabilité des données	2	5	18
4 Recouvrement amiable et forcé	2	5	20
5 Sécurisation juridique	3	5	20
6 Contrôle	2	5	18
7 Lutte contre la fraude	2	4	21
8 Comptabilité et répartition	3	9	9
9 Trésorerie, Finance	5	9	29
10 Statistique	3	6	24
11 Relation de service partenaires	2	4	13
12 Interlocuteur social unique	2	7	18
13 Déclaration Sociale Nominative	2	4	11
14 Ressources Humaines	5	13	28
15 Gestion des moyens	3	7	17
16 Clé-a, évolutions fonctionnelles, techniques et sécurité	3	6	48
17 Cohérence du système information, organisation et pilotage de la fonction informatique	2	7	14
18 Maîtrise des risques	3	6	28
19 Pilotage de la performance	2	7	27
20 Organismes multi-branches	3	10	26
Total	55	134	433

Source : COG, traitement mission.

[40] Les annexes définissent les règles budgétaires (annexes 1 & 2), les engagements de service, les 48 indicateurs (annexes 4 & 5) et les modalités de suivi et de révision (annexe 6).

[41] L'annexe 1 comporte un tableau détaillé des dépenses prévisionnelles autorisées ainsi que les évolutions des ETP à partir de la base 2013 (14 171,31 ETP). L'annexe 2 définit les règles de cadrage budgétaire et les conditions d'évolution des dépenses, en particulier des dépenses de personnel ; ainsi que les règles de report et de suivi de l'exécution. En annexe 3 figurent les dix engagements de service répartis en quatre catégories : accueil, réponse rapide, écoute et information. À l'annexe 4 sont répertoriés les 48 indicateurs classés en trois catégories : résultats (19), suivi (16) et à construire (13). Les fiches « indicateur » figurent en annexe 5 « dictionnaire de

la convention »². Enfin, l'annexe 6 précise les modalités d'évaluation et de révision de la COG. L'évaluation annuelle consiste en un bilan proposé par l'ACOSS chaque année N avant la fin du mois d'avril pour l'année N-1.

[42] Le document fait plus de 200 pages soit pratiquement le double de la précédente COG³.

Une batterie d'indicateurs trop nombreux, certains d'entre eux n'étant toujours pas construits

[43] Ces indicateurs sont trop nombreux pour permettre un suivi efficace par la tutelle.

[44] Parmi les 48 indicateurs :

- 19 sont des indicateurs de résultat assortis de cible pour chaque année conventionnelle ; ils couvrent onze domaines d'activités et correspondent à une politique menée ; ils concernent aussi l'intéressement. Parmi ces indicateurs, deux sont à construire : le taux d'appels aboutis et la qualité de la formation.
- 16 sont des indicateurs de suivi qui concernent 9 domaines d'activités ;
- 13 sont des indicateurs à construire, dont 3 à l'échéance 2014, les 10 autres à l'échéance 2015, couvrant au total 10 domaines auxquels il faut ajouter les deux indicateurs de résultats précédemment cités.

[45] À la fin 2016 pour les indicateurs à construire, 7 ont été construits, 6 sont calculables partiellement ou manuellement, 2 indicateurs ne sont pas encore définis alors que les données sont disponibles. S'ajoute le délai de réponse multicanal qui ne peut être calculé au cours de la COG.

1.3.2 Le suivi de la COG et de ses indicateurs est organisé avec attention par l'ACOSS

[46] L'ACOSS procède à une revue trimestrielle de l'état d'avancement des actions prévues par la COG et des indicateurs disponibles.

1.3.2.1 Le suivi des actions est très détaillé

[47] Ce suivi commenté est présenté en commission du conseil d'administration. L'ACOSS édite un document de suivi de la COG chaque année conformément à l'engagement conventionnel (cf. ci-dessus). Les indicateurs sont mis à jour mensuellement lorsque le recueil des données est adapté et la DISEP édite une note d'analyse de ces indicateurs.

[48] Pour 2016, le taux d'avancement des 433 actions réparties dans les 20 fiches thématiques s'établit à 67,2 %.

[49] Le bilan annuel réalisé par l'ACOSS présente pour chaque fiche thématique, la synthèse des enjeux de la COG, puis analyse le taux d'avancement du thème des actions et sous action. Il présente également les indicateurs relatifs à la thématique lorsqu'ils existent ou ont été élaborés. Les engagements de l'État sont mentionnés pour mémoire.

² Le dictionnaire des indicateurs utilisé par l'ACOSS est plus complet. Il comporte des éléments d'interprétations et commentaires et mentionne les biais connus.

³ Le document « COG 2010-2013 » comportait un peu plus de 100 pages.

1.3.2.2 Les indicateurs de la COG sont régulièrement mis à jour

[50] Concernant les indicateurs, un partage de compétences est opéré entre la DAS et la DISEP. La DISEP assure la maîtrise d'ouvrage de l'application décisionnelle SIDÉRAL. Elle effectue le suivi détaillé des indicateurs COG. Elle édite une note mensuelle de suivi des indicateurs COG disponibles en infra annuel, soit 12 indicateurs de résultats sur 19 et 8 indicateurs de suivi sur 16. Cette note d'une soixantaine de pages analyse et commente les données et leurs évolutions. Lorsque cela est approprié, l'analyse est faite au niveau des organismes.

[51] Les indicateurs COG constituent un tableau de bord qui est désormais produit via SIDÉRAL. Les tableaux de bord sont cogérés par la DISEP et la DAS et sont mis à disposition des organismes. Des fonctionnalités de ces tableaux permettent des comparaisons entre URSSAF et avec les indicateurs nationaux. Certains tableaux de bord métiers, ne sont pas encore intégrés dans SIDÉRAL⁴. Ces indicateurs sont présentés aux administrateurs lors des commissions de suivi de la COG.

[52] Concernant les améliorations à apporter aux indicateurs, un premier passage au protocole a permis à l'ACOSS de relever les améliorations à apporter aux indicateurs existants dans la perspective de la prochaine COG (cf. annexe 1).

1.3.3 Les engagements de l'État ne font pas l'objet de bilans réguliers

[53] La COG 2013-2017 comporte 78 engagements de l'État. Ils couvrent presque l'ensemble des fiches thématiques de la COG, mais sont répartis de manière inégale selon les fiches. Aucun engagement de l'État n'accompagne les fiches 14, 16, 17 et 19⁵, qui sont des fiches thématiques à vocation interne de la branche. Un quart environ des engagements de l'État sont de nature réglementaire. Certains de ces engagements sont définis de manière large ou vague ce qui rend la vérification de leur mise en œuvre mal aisée⁶.

⁴ C'est le cas en particulier pour les indicateurs de production FOODS : *front office* et offre de service.

⁵ Fiches relatives respectivement aux ressources humaines, Clé-a, SI et Pilotage de la performance.

⁶ Il s'agit des engagements dont le libellé comprend un verbe d'action comme : *appuyer* – engagements 14, 39, 54, 55, 57, 59, *favoriser* – engagements 32 et 58, *accompagner* – engagements 38, 43, 49, 51, 52, 77, *contribuer* – engagements 12, 13, 31, 42...

Cf. annexe 1, le bilan détaillé des engagements de l'État.

Tableau 2 : Répartition des engagements de l'État par fiche thématique

Fiche COG	Nombre d'engagements de l'État
1 Relation de service cotisants	8
2 Gestion des contacts cotisants	3
3 Gestion des comptes et fiabilité des données	5
4 Recouvrement amiable et forcé	5
5 Sécurisation juridique	6
6 Contrôle	4
7 Lutte contre la fraude	11
8 Comptabilité et répartition	4
9 Trésorerie, Finance	10
10 Statistique	5
11 Relation de service partenaires	1
12 Interlocuteur social unique	5
13 Déclaration Sociale Nominative	2
15 Gestion des moyens	3
18 Maîtrise des risques	1
20 Organismes multi-branches	5
Total	78

Source : Données COG, traitement mission

[54] Une présentation de la situation des engagements de l'État à la mi-COG a été faite en commission COG du conseil d'administration de l'ACOSS le 22 septembre 2016.

[55] La DSS a communiqué à la mission le bilan de réalisation au 29 mai 2017. Il fait état de l'avancement de chacun des engagements. Le taux d'avancement global calculé par la mission est de 67 %, soit un pourcentage tout à fait comparable à celui de l'avancement des actions de la COG pour la branche recouvrement.

2 LE BILAN : DES RESULTATS INEGAUX, MAIS DES ENJEUX METIERS BIEN PERÇUS

2.1 Du retard a été pris dans la réalisation des actions de la COG

[56] Plusieurs raisons peuvent expliquer ce retard. La signature tardive de la COG a empêché la branche de lancer certaines actions et a retardé d'autant la signature des contrats pluriannuels de gestion (CPG) avec les organismes. L'interruption du plan de transformation des SI (Clé-a) et sa nouvelle planification ont modifié le cadencement de la plupart des actions liées au SI. Enfin, le rattrapage ou l'accélération de fin de COG observé habituellement n'a pas été suffisant pour combler les retards.

2.1.1 À fin 2016, le niveau de réalisation des actions est de 67 %

[57] Le rapport de synthèse présenté en commission COG mentionne que le taux d'avancement des 433 actions réparties dans les 20 fiches thématiques s'établit à 67,2 %. Par rapport à la planification initiale, le retard est de 19,4 points de réalisation et de 17,4 points par rapport à la planification redéfinie par l'ACOSS à la suite des changements intervenus notamment dans le plan Clé-a.

[58] Un rapport détaillé établi semestriellement et à destination interne fait un point de l'avancement de la COG par action. Il est assorti de commentaires et des indicateurs de la COG dont l'édition semestrielle est possible. Le suivi de la réalisation des actions prévues par la COG est largement commenté dans les instances de gouvernance interne.

[59] Cependant, il n'est pas certain que le suivi d'autant d'actions d'inégale importance avec un tel niveau de précision reflète bien la situation de la branche. Comme les actions ne sont pas priorisées ni le taux de leur réalisation pondéré en fonction de leur importance, le bilan de réalisation ne dégage pas une situation claire des orientations majeures de la COG (cf. paragraphe 1.3.1 ci-dessus). Il conviendrait de concentrer le bilan sur l'essentiel. Il est à noter qu'un suivi particulier a été instauré entre l'ACOSS et la DSS pour la mise en œuvre du plan de transformation du système d'information Clé-a, jugé critique pour l'avenir de la branche.

[60] La mission estime qu'un suivi des quelques projets majeurs et/ou critiques pour la branche inscrits dans la COG serait plus adapté à l'exercice réel de la tutelle.

[61] 14 actions ont été abandonnées ou reportées à la prochaine COG selon le cas. L'ensemble des actions ne sera vraisemblablement pas réalisé à fin 2017.

Tableau 3 : Avancement par fiche à fin 2016

Fiche thématique	Nbre d'actions	Avancement réel	Avancement prévu COG
1 Relation de service cotisants	19	54,9 %	84,6 %
2 Gestion des contacts cotisants	25	61,0 %	87,2 %
3 Gestion des comptes et fiabilité des données	18	62,3 %	85,6 %
4 Recouvrement amiable et forcé	20	64,7 %	90,4 %
5 Sécurisation juridique	20	73,2 %	89,6 %
6 Contrôle	18	53,6 %	80,1 %
7 Lutte contre la fraude	21	56,4 %	82,9 %
8 Comptabilité et répartition	9	75,8 %	88,9 %
9 Trésorerie, Finance	29	67,9 %	86,2 %
10 Statistique	24	59,2 %	77,8 %
11 Relation de service partenaires	13	44,9 %	81,1 %
12 Interlocuteur social unique	18	84,9 %	94,4 %
13 Déclaration Sociale Nominative	11	75,2 %	88,6 %
14 Ressources Humaines	28	78,2 %	83,0 %
15 Gestion des moyens	17	80,8 %	89,2 %
16 Clé-a, évolutions fonctionnelles, techniques et sécurité	48	67,9 %	84,2 %
17 Cohérence du système information, organisation et pilotage de la fonction informatique	14	70,0 %	96,4 %
18 Maîtrise des risques	28	70,7 %	90,2 %
19 Pilotage de la performance	27	63,6 %	91,4 %
20 Organismes multi-branches	26	76,3 %	87,5 %
Total	433	67,2 %	86,6 %

Source : Données ACOSS, traitement mission

2.1.2 Des indicateurs de résultats dont deux tiers atteignent leur cible

[62] Les résultats 2016 pour les indicateurs nationaux (hors taux de récupération des créances à 300 jours en montant) figurent dans le tableau ci-après.

Tableau 4 : Résultats 2016 pour les indicateurs nationaux de la COG

	Résultat	Cible
La cible 2016 est atteinte pour :		
La part des volets sociaux CESU dématérialisés	67,35 %	62,85 %
Le taux de respect du délai de réponse aux courriels	96,8 %	90 %
La qualité de la réponse	18,54	18
Le solde des crédits à affecter Caf sur encaissements	0,10 % [avec l'arrondi]	0,10 %
Intensité de la politique amiable RG / PL	56,3 %	50 %
Le taux de récupération des créances à 100 jours en nombre	67,4 %	63 %
Taux de contrôle quadriennal des cotisations liquidées	52,8 %	50 %
Le taux de redressement positif des cotisations contrôlées	2,20 %	2,17 %
Le montant des redressements LCTI	554,52 M€	342,75 M€
L'iqv indice de qualité de vidage des comptes	93,4 %	90 %
L'évolution du nombre de kilomètres parcourus	-17,50 %	-3,75 %
Taux de couverture par un dispositif de maîtrise des risques	95,3 %	95 %
La cible 2016 n'est pas atteinte les indicateurs suivants :		
Taux de dématérialisation des paiements TI en nombre de comptes	67,17 %	73,43 %
Taux de décroché	79,1 %	85 %
Taux d'appels aboutis	80,9 %	85 %
Taux de couverture du fichier RG	11,73 %	12,39 %
Le délai de notification comptable en jours	30, 5 jours	22,6 jours
Taux de féminisation des agents de direction	40,50 %	43,33 %

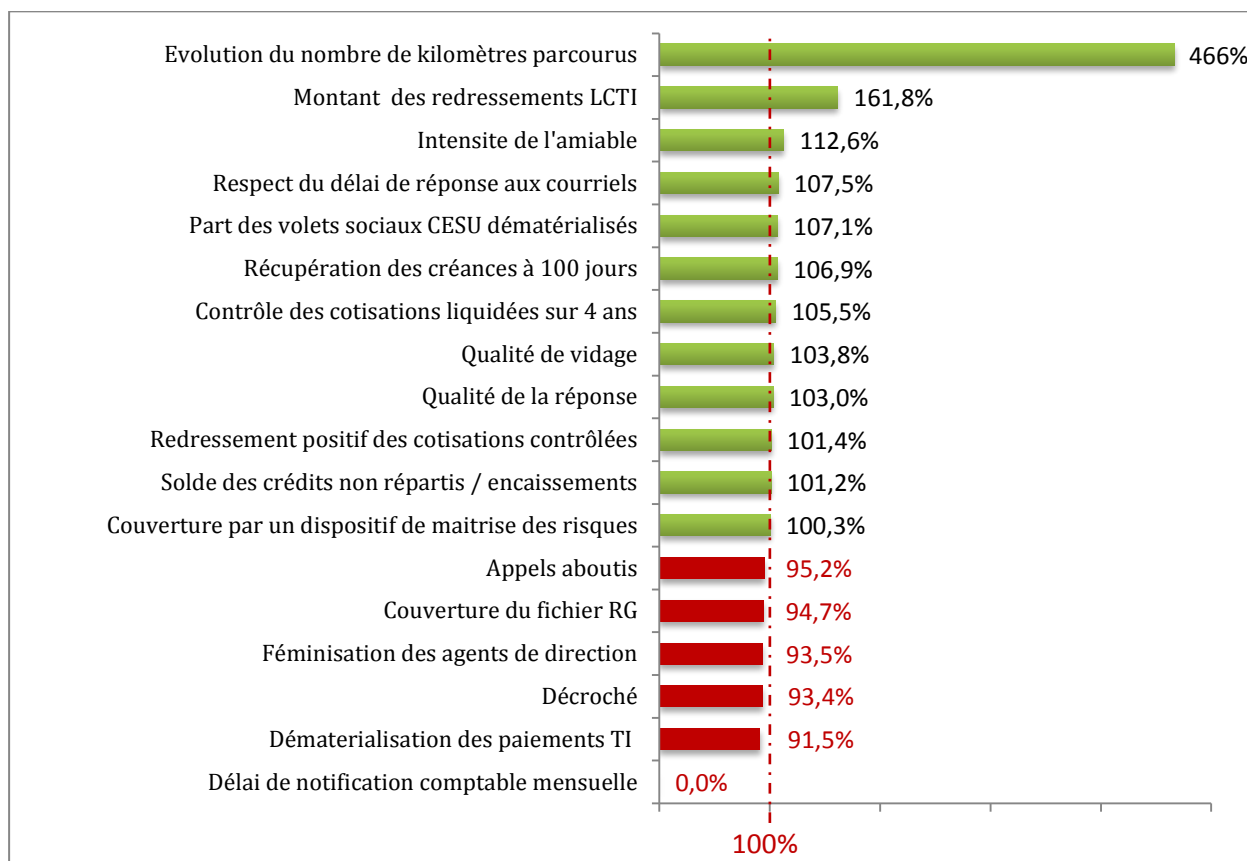
Source : ACOSS, DISEP, traitement mission

[63] Par ailleurs, l'indicateur relatif à la qualité de la formation n'est pas disponible (objectif 7/10).

[64] Deux indicateurs de résultat sont très au-dessus de l'objectif annuel. Concernant la diminution des kilomètres parcourus, il conviendra de réviser la base de calcul. La référence choisie est en effet l'année 2013, c'est-à-dire une pleine période de régionalisation qui a nécessité de nombreux déplacements. Pour ce qui concerne les montants des redressements LCTI, un réajustement est souhaitable, cet objectif ayant été dépassé dès la première année de la COG.

[65] Les indicateurs pour lesquels le résultat n'est pas atteint sont à examiner avec attention. La mission note que le résultat relatif au taux de décroché n'a jamais été atteint durant la COG et s'est même dégradé en fin de COG et ce malgré une réorganisation et une professionnalisation des plateformes régionales ou interrégionales. Il en est de même pour le taux de dématérialisation des paiements des TI. Lorsque l'on examine les indicateurs par région, on constate que quatre d'entre elles atteignent l'objectif de décroché. Seule PACA atteint l'objectif relatif à la dématérialisation des paiements des TI en 2016 alors qu'elle ne l'atteignait pas en 2015. Ce bon résultat est lié à l'application d'un plan d'action dont la branche pourrait s'inspirer.

Graphique 1 : Pourcentage d'atteinte des indicateurs de résultats pour 2016



Source : ACOSS, traitement mission

Lecture : en 2016, l'indicateur d'appels aboutis n'a atteint que 95,2 % de son objectif ; le délai de notification comptable mensuelle n'a pas été atteint, l'indicateur d'évolution du nombre de kilomètres parcourus a progressé de près de 5 fois par rapport à l'objectif.

2.2 La COG 2014-2017 marque la fin du processus de régionalisation et sa consolidation

[66] La deuxième ambition portée par la COG mentionne explicitement « consolider la branche après une période marquée par des changements structurels majeurs ». La régionalisation a constitué un projet majeur de la précédente COG. Elle s'est formellement achevée avec la création juridique des six derniers organismes au premier janvier 2014, mais le travail de consolidation s'est poursuivi au fil de l'actuelle convention.

2.2.1 Un bilan positif peut être tiré de la régionalisation et de la conduite de cette réorganisation d'ampleur

[67] Engagée par la COG 2010-2013, la régionalisation du réseau des URSSAF fait suite à une évolution lente de ce réseau depuis les années 2000. La mission ne développera pas l'historique de

ces évolutions retracé par la Cour des comptes dans un rapport daté du mois d'octobre 2015⁷. Elle se propose de dégager les enseignements de cette régionalisation intervenue avant le redécoupage des limites des régions par la loi du 16 janvier 2015⁸.

2.2.1.1 La régionalisation, un projet en trois étapes porté par l'ACOSS et son conseil d'administration

[68] Porté par le conseil d'administration et la direction de l'ACOSS, le projet a été mené en trois séries. Cela a permis aux organismes de se positionner pour une création de l'URSSAF régionale au 1^{er} janvier 2012, au 1^{er} janvier 2013 ou au 1^{er} janvier 2014.

[69] La régionalisation s'achève officiellement le 1^{er} janvier 2014 avec le regroupement de 30 URSSAF départementales en six URSSAF régionales⁹, dont deux importantes par la volumétrie (PACA et Rhône-Alpes). Toutefois le processus se poursuit par la consolidation des nouvelles structures et de l'organisation. Les derniers contrats pluriannuels de gestion (CPG) entre les organismes du réseau et l'agence centrale sont signés au cours du deuxième semestre 2015. Les dernières opérations de création et de regroupement ont bénéficié des retours d'expérience des deux premières vagues. Pour faciliter les opérations en PACA et Rhône-Alpes, ces deux régions sont entrées en phase de préfiguration dès la deuxième vague (en septembre 2011).

[70] Les centres nationaux, rattachés antérieurement à des URSSAF départementales sont désormais adossés à l'URSSAF régionale correspondante et constituent l'un des sites de leur URSSAF de rattachement.

[71] La précédente mission d'évaluation de l'IGAS a souligné les aspects positifs de la conduite de cette réforme d'ampleur et le rôle joué par l'agence centrale dans le pilotage. La mission réitère, au terme de cette réorganisation, la qualité de la conduite de la réforme compte tenu de son ampleur et du caractère contraignant des limitations à la mobilité géographique¹⁰. Le dispositif d'accompagnement méthodologique assorti d'un budget spécifique, les retours d'expérience et un dialogue nourri ont permis le bon déroulement de la réorganisation. Cette dernière s'est déroulée sans discontinuité du service pour les cotisants et les organismes prestataires.

[72] Selon le bilan effectué par la branche elle-même, l'ensemble du projet aura mobilisé près de 38 M€ entre début 2011 et fin 2014 pour le financement des différentes opérations de préparation et d'accompagnement. L'essentiel des dépenses est concentré en 2012 et 2013 (près de 28 M€)¹¹. Ce projet aura mobilisé des effectifs importants (113 ETP en 2011, 238 en 2012, 132 en 2013 et 9 en 2014).

[73] Les diverses formes d'accompagnement mises en place et la méthode peuvent être capitalisées pour toute opération d'envergure similaire.

⁷ Bilans des restructurations des réseaux du régime général de sécurité sociale, le réseau de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale, Cour des comptes, octobre 2015.

⁸ LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

⁹ Il s'agit de Bourgogne, Centre, Franche-Comté, Haute-Normandie, PACA et Rhône-Alpes.

¹⁰ Conformément aux garanties conventionnelles apportées par le protocole d'accord UCANSS du 26 janvier 2010¹, les mobilités impliquant un changement significatif de lieu de travail s'exercent sur la base du volontariat.

¹¹ Voir le détail des dépenses dans le tableau en annexe 1.

2.2.1.2 La gestion de la régionalisation et de ses conséquences a accaparé l'attention de la branche

[74] La question du pilotage régional a été traitée dans la ligne des orientations nationales et des instances mise en place début 2011. Elles ont été définies par métier et par région. Cela a eu le mérite d'assurer une cohérence régionale et nationale et a donné une certaine latitude d'organisation aux directeurs d'URSSAF régionale. Dans chaque région, un agent de direction est désigné comme pilote métier et est le correspondant régional de la direction de l'ACOSS pour le pilotage métier.

[75] L'organisation des URSSAF régionales se partage en deux modèles de gouvernance. L'un est un modèle d'équilibre entre un pilotage hiérarchique dans lequel le directeur départemental a l'entière autorité sur les agents des services concernés pour remplir les objectifs métiers et un pilotage par fonction pour le support le plus souvent centralisé au niveau régional. L'autre est un modèle de gouvernance fonctionnelle dans lequel chaque métier ou fonction est piloté par un responsable régional grâce à des managers locaux. Le directeur départemental assure le fonctionnement du site.

Tableau 5 : Répartition par région des modes de gouvernance

Pilotage hiérarchique par fonction	Pilotage hiérarchique par les directeurs départementaux pour les fonctions métiers
Basse-Normandie	Alsace
Bretagne	Aquitaine
Champagne-Ardenne*	Auvergne*
Franche-Comté	Bourgogne
Haute-Normandie	Centre
Languedoc-Roussillon	Île-de-France*
Limousin	Lorraine
Nord pas de Calais	Midi-Pyrénées
Pays de la Loire	Provence-Alpes-Côte d'Azur*
Picardie	Rhône-Alpes
Poitou-Charentes	

Source : ACOSS. *URSSAF visitées par la mission.

[76] Si le mode d'organisation est important pour la répartition des attributions entre agents de direction et encadrement supérieur, les problématiques managériales sont communes. Il convient de gérer un fonctionnement en multisites, de manager à distance, d'harmoniser les méthodes de travail et les cultures d'entreprise. La date de création de l'entité juridique ne permet pas le basculement immédiat d'un mode de fonctionnement à un autre. L'ACOSS estime qu'une durée de 2 à 3 ans est nécessaire pour tirer parti de la création d'une entité régionale. Compte tenu de l'absence de mobilité géographique, il est probable que l'optimisation de certaines fonctions ne se réalise que dans la durée. Par exemple, le regroupement des fonctions support au siège de l'URSSAF ne peut se faire qu'au fil des départs dans les autres sites¹².

[77] Le succès des opérations de régionalisation a nécessité beaucoup de soin et d'attention tant au niveau national qu'au niveau local, tout en continuant d'assumer le service aux cotisants et

¹² Par exemple en PACA où la gestion des moyens et ressources humaines est centralisée à Marseille, des interlocuteurs de la fonction RH demeurent à Nice, Avignon et Digne.

partenaires. Ces tâches ont accaparé les équipes managériales, laissant moins de place à la réflexion pour d'autres orientations stratégiques.

[78] Cette réforme et ses suites ont mobilisé la branche, mais cela n'explique que partiellement la manque d'attention apporté à la relation client. L'ACOSS n'a pas non plus anticipé la réflexion prospective à conduire sur l'impact de la DSN sur ses métiers.

2.2.2 Les adaptations de l'organisation et les mutualisations en cours mobilisent les énergies

[79] Au début de la régionalisation, un risque sur la transversalité pour le travail en région a été identifié par certaines URSSAF. En effet la constitution d'un pilotage régional par fonction ou métier pouvait, à un moment où l'organisation se mettait en place, conduire les différentes fonctions à travailler en verticalité. Il en a été tenu compte pour la troisième vague de régionalisation pour éviter l'effet de silo.

[80] Si cet effet paraît avoir été évité dans les régions visitées par la mission, l'organisation et le pilotage par métier au niveau de l'agence centrale apparaissent très cloisonnés. Ce cloisonnement est perçu par les URSSAF visitées et elles le regrettent. La mission estime que le pilotage par métier présente de ce point de vue un inconvénient. Un pilotage par les processus serait probablement de nature à lever les difficultés relatives à la transversalité et à une meilleure prise en compte de la gestion de la relation client. La branche elle-même en a pris conscience. A été lancée une expérimentation visant à optimiser les processus, ce qui pose la question de leur pilotage en transverse.

Encadré 3 : Les ambitions de l'URSSAF PACA pour le management des processus

En PACA, a été lancé un plan d'action stratégique (PAS) pour faciliter la compréhension des réformes à engager dans un calendrier défini (2015-2017).

L'organisation régionale mise en place en 2014 repose sur un pilotage fonctionnel de l'activité. Ce pilotage est assuré par les directeurs de fonctions et les responsables de fonctions. Il s'accompagnait du maintien d'une gestion des dossiers par portefeuilles départementaux et de la conservation d'un lien hiérarchique sur le site d'appartenance.

Les directeurs de fonction ont également une responsabilité hiérarchique de site. Sous l'autorité du directeur régional adjoint, chaque directeur métier est chargé de mettre en œuvre la stratégie de l'organisme dans les domaines dont il a la charge. Il est le représentant du directeur régional dans le département avec autorité hiérarchique sur les équipes du site. Il est secondé par un responsable de site.

De cet équilibre initial a rapidement émergé la nécessité d'animations régionales reposant, sur des initiatives d'entraides entre sites, puis sur la mise en œuvre de journées régionales de traitement à l'occasion desquelles la gestion du stock régional est mutualisée.

Cette évolution a conforté le positionnement des directeurs de fonction avec un basculement des prérogatives stratégiques en leur faveur :

- définition de la politique régionale et de sa déclinaison organisationnelle ;
- élaboration de la politique métier ;
- arbitrage sur les dossiers majeurs ;
- propositions de mesures en faveur du personnel de la fonction.

Parallèlement, les fonctions se sont également étoffées de staffs régionaux rattachés directement et hiérarchiquement aux directeurs et responsables de fonctions, ce qui a permis de renforcer et fluidifier le pilotage régional des activités **et de développer un management par processus**.

Source : D'après URSSAF PACA.

[81] Par exemple, une politique innovante de gestion des grands comptes a été lancée par l'URSSAF PACA. Il s'agit de rassembler et de coordonner l'ensemble des opérations « métiers » en un processus transversal orienté « client ». Une coordinatrice ou « pilote de processus » a été désignée.

Encadré 4 : La politique de gestion des grands comptes en PACA

Axe central du plan d'action stratégique de l'URSSAF PACA, la politique de gestion des grands comptes se décline sur plusieurs réformes :

- *Supervision régionale des contrôles des grands comptes et des groupes par un responsable contrôle grands comptes (2015) ;*
- *Centralisation de tous les contentieux d'appel et de cassation de l'URSSAF au sein d'un service régional contentieux (2016) ;*
- *Centralisation de la gestion des grands comptes de l'URSSAF PACA (février 2017) ;*
- *Mise en place d'une cellule de suivi des gros débiteurs (2015) qui évolue en un nouveau service de gestion des débiteurs à enjeux (février 2017).*

Les objectifs poursuivis par ces réformes sont :

- *La recherche d'une plus grande sécurisation des enjeux financiers majeurs ;*
- *La plus grande professionnalisation des collaborateurs au sein de ces nouveaux services régionalisés ;*
- *La rationalisation de notre organisation en lien avec l'organisation de l'ACOSS (cellule nationale de suivi des grands débiteurs, service contentieux national, mission nationale grands comptes).*

Source : URSSAF PACA.

[82] Dans le même temps, l'URSSAF PACA a entrepris de rationaliser son fonctionnement en concentrant ses activités en particulier en spécialisant certains de ses sites sur des segments de cotisants¹³. Les critères géographiques de répartition des comptes ne sont plus pertinents et le pilotage au quotidien de l'activité permet de répartir les charges de façon plus fine. Cette spécialisation est possible en PACA vu l'importance de la région (3^{ème} en nombre de comptes actifs pondérés — CAP). Compte tenu des disparités régionales, toutes les URSSAF ne peuvent disposer de l'ensemble des compétences nécessaires au traitement de chaque situation.

[83] C'est pourquoi la mutualisation interrégionale ou interbranches est apparue incontournable. Les régions sont entrées dans des démarches de mutualisations conformément aux orientations de la COG et de leur CPG ainsi que des directives nationales. Les mutualisations sont encadrées par des conventions conformes aux dispositions de l'article [L.122-7 du code de la sécurité sociale](#).

[84] Elles ont été réparties en 3 blocs distincts dont les deux premiers sont communs à toutes les URSSAF :

- *un bloc 1 relatif aux mutualisations interbranches (paie, achats, gestion immobilière, gestion bancaire)¹⁴ ;*
- *un bloc 2, commun à l'ensemble du réseau, relatif :*
 - *aux plateformes virtuelles interrégionales multimédias ;*
 - *à la gestion mutualisée de la nouvelle cotisation subsidiaire maladie (CSM) partie du dispositif PUMA ;*
 - *à la mise en place, au niveau interrégional, d'un vivier de formateurs internes ;*
 - *à la gestion mutualisée de trésorerie uniquement pour les 6 URSSAF pour lesquelles cette mutualisation était prévue dans leur CPG ;*
- *un bloc 3 facultatif, laissé à l'appréciation des organismes en fonction de leurs besoins locaux.*

[85] Les mutualisations des blocs 2 et 3, tiennent compte du contexte local. Pour les plateformes multimédias, le déploiement se poursuit et sera achevé au premier semestre 2018. L'appel à cotisation subsidiaire maladie interviendra au cours du 2nd semestre 2017.

[86] Fin 2016, 73 activités des blocs 2 et 3 figurent dans les conventions de mutualisations dont 38 ont un caractère facultatif, ce qui porte à 9 en moyenne le nombre de mutualisations par inter région. Les mutualisations facultatives sont diverses, mais portent essentiellement sur la gestion des comptes et la production des statistiques.

[87] Il est à noter que des coopérations peuvent s'organiser entre des régions qui n'appartiennent pas à la même interrégion¹⁵. Par exemple, une coopération informelle existe entre les URSSAF Auvergne, Rhône-Alpes et Bourgogne pour ce qui concerne les fonctions supports informatiques hors production (animation tournante de groupes de travail sur des projets,

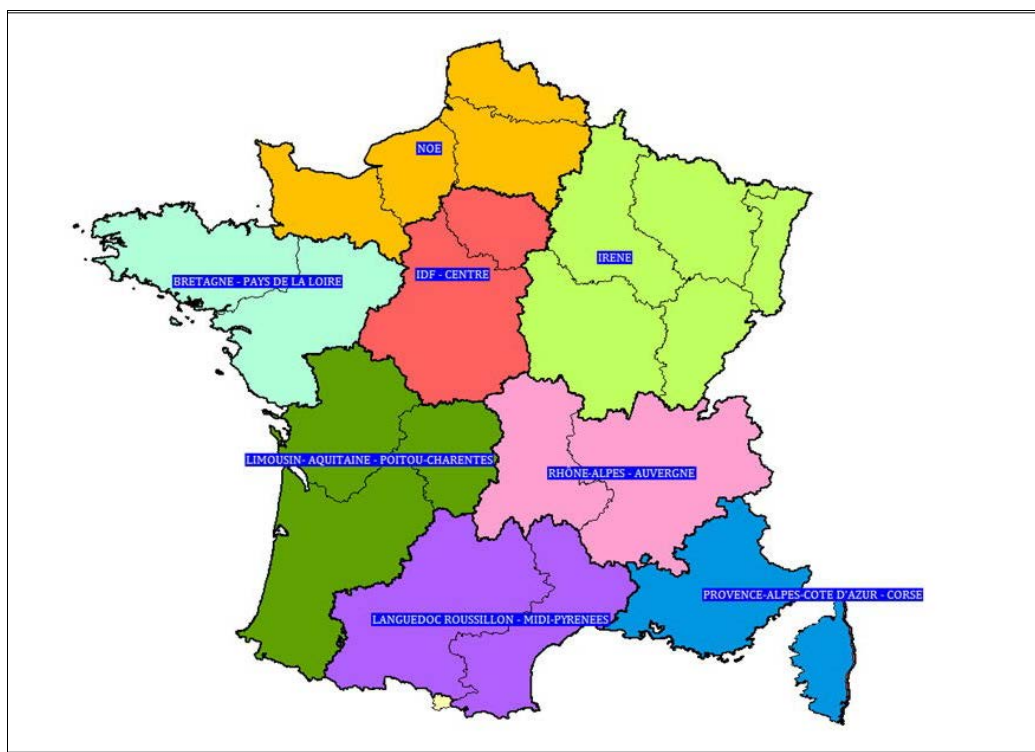
¹³ Disposant chacun d'un peu plus de trente agents sur les fonctions métiers, les sites de Digne et Gap ont vocation à se spécialiser dans le traitement de certains types de compte.

¹⁴ La mutualisation de l'éditique ne concerne pas, à ce stade, la branche recouvrement qui a procédé à la concentration de cette fonction sur trois sites et bientôt seulement deux (Lyon et Toulouse).

¹⁵ La cartographie interrégionale a été instaurée par l'ACOSS avant le redécoupage des régions administratives.

mutualisation de moyens). Selon l'URSSAF Auvergne, cette coopération a été utile pour la gestion des suites du sinistre ayant entraîné la destruction du site de Moulins.

Schéma 3 : Périmètre de coopération ou de mutualisation interrégionale



Source : ACOSS.

2.3 Les SI et le projet Clé-a représentent un enjeu majeur pour la branche

[88] Les systèmes d'information constituent un enjeu pour toutes les thématiques de la COG, même si les actions qu'elles comportent ne font pas systématiquement référence à des moyens informatiques ou de communication.

[89] Parmi les vingt thématiques de la COG, deux sont dédiées aux SI : la Fiche n°16 - Clé-a, évolutions fonctionnelles, techniques et sécurité et la fiche n°17 - Cohérence du système d'information, organisation et pilotage de la fonction informatique. Le plan de transformation des systèmes d'information (PTSI) Clé-a a été identifié comme critique.

[90] Le diagnostic relatif au système d'information est détaillé en annexe 5.

2.3.1 La rénovation du SI cœur de métier engagée depuis 2010 a eu du mal à progresser

[91] Le PTSI concrétisé par le projet Clé-a, fait suite au programme de rénovation du système d'information cœur de métier des URSSAF engagé en 2010. Il visait initialement à une refonte complète et comportait six grands chantiers fonctionnels qui impliquaient des développements massifs :

- La gestion administrative (GA) ;

- La gestion des comptes (GDC) ;
- L'encaissement (ENC) ;
- Le recouvrement amiable et forcé (RAF) ;
- Le contrôle (CTL) ;
- La comptabilité détaillée (CDET).

[92] La dimension fonctionnelle hors normes du programme conduit à la création d'une équipe d'architecture transverse qui réalise une revue de l'architecture Clé-a au dernier trimestre 2014. La clarification des périmètres des chantiers et l'identification de leurs interdépendances ont été réalisées à 60 % fin mars 2015. Les analyses font apparaître une grande complexité du système et classe Clé-a dans la catégorie « SI extrême par la taille de son périmètre fonctionnel ». Dès lors, la livraison de l'ensemble du périmètre de Clé-a en 18 mois et la transformation globale en mode *big bang* n'apparaît plus possible. Ces constats conduisent à suspendre l'exécution du projet et à reprendre la conception du programme de transformation. Le schéma directeur des systèmes d'information mis à jour est adopté en mars 2016. Il définit les nouvelles modalités de transformation des SI.

2.3.2 Une trajectoire de transformation des SI fondée sur des livraisons régulières, a été définie en début de COG

[93] Le projet Clé-a redéfini doit permettre une meilleure agilité du SI dans un contexte réglementaire changeant. La trajectoire technique revue prévoit d'une part la modernisation du cœur SNV2 et la rénovation du moteur de règles avec une nouvelle architecture orientée service (SOA), une désimbrication de la gestion administrative (GA), du contentieux (RAF) et du contrôle ainsi que l'interfaçage. D'autre part elle organise la mise en place progressive du nouveau système par des livraisons tous les mois pour éviter l'effet tunnel. Le plan est découpé en différents jalons dont le suivi est facilité (environ 5 000j/h par projet ce qui est jugé pilotable). La valeur acquise est mesurée régulièrement.

2.3.3 Un dispositif indépendant d'évaluation a été mis en place pour sécuriser la trajectoire de Clé-a

[94] Au moment de l'arrêt du plan Clé-a, il a été étudié la création d'une unité de contrôle et de préparation des décisions (UCPD). Elle est mise en place en juin 2016, sous la forme d'un dispositif indépendant de sécurisation et de contrôle (DISC) avec l'accord de la DSS, pour accompagner la nouvelle trajectoire.

[95] Deux experts indépendants le composent et interviennent conformément aux dispositions de la charte du DISC¹⁶. Des points de situation réguliers sont faits au directeur général de l'ACOSS et le DISC peut faire jouer un droit d'alerte en cas de nécessité. Un reporting hebdomadaire a lieu auprès du directeur de la DAS qui supervise le dispositif. Un rapport mensuel ou trimestriel est communiqué à la DSS.

¹⁶ Charte du dispositif indépendant de sécurisation et de contrôle, 20160609_V3 du 10/06/2016.

[96] Les rapports définitifs de suivi des plans d'action sont validés après une phase contradictoire avec la DSI. Le DISC dispose d'une lettre de mission pour conduire ses investigations. La revue annuelle de Clé-a est présentée à la DSS après la sécurisation DISC.

2.3.4 Cependant, l'année 2017 est décisive pour sa mise en œuvre

[97] En 2016 les premières livraisons de « quick-wins » ont été effectuées comme l'amélioration de l'automatisation des demandes de délais, le suivi de la relation cotisant ou le transfert des dossiers huissiers. Un certain nombre de mises en production prévues pour le début de l'année 2017 dans le planning du PTSI ont été reportées de quelques mois¹⁷.

[98] Au cours de l'année 2017 des projets structurants pour la transformation SI cœur de métier doivent entrer en production¹⁸. Il s'agit en particulier des projets relatifs à la gestion administrative (GA), au contrôle (ORC), gestion des comptes (GDC), portail agents (PORA), de la gestion du RAF par Siren (RAF)... Il convient de veiller à ce que le planning des mises en production ne dérive pas trop dans le temps¹⁹.

[99] Par ailleurs, l'implication inégale de la MOA selon les projets en cours pourrait entraîner des retards de livraison. À plusieurs reprises, la MOE a indiqué devoir se substituer à la MOA.

2.3.5 L'organisation et le pilotage de la fonction informatique progressent

[100] Fin 2016, sur les 14 actions que comporte la thématique, 3 seulement sont achevées²⁰. La plupart des autres actions sont en cours, mais en retard.

[101] L'amélioration du pilotage de la fonction est étroitement liée au projet de constitution d'une direction nationale regroupant sous une même autorité l'ensemble des organismes informatiques. Jusqu'à présent la DSI disposait d'une autorité fonctionnelle sur les sept différents centres régionaux constitués en organisme ayant la personnalité morale. La création de la direction nationale des systèmes d'information au 1^{er} janvier 2018 conformément à la LFSS 2017 lui donnera l'autorité hiérarchique permettant une meilleure agilité et une optimisation des ressources de la branche dans ce domaine. La DNSI constituera un ensemble homogène et plus agile qu'aujourd'hui.

[102] La branche a réussi à bâtir une architecture d'applications homogène pour l'ensemble du réseau : 90 % des applications sont nationales. L'éditique a été concentrée sur trois sites : Lyon, Toulouse et Paris avant un regroupement sur Toulouse et Lyon qui seront par ailleurs en 2018 les deux data center de la branche. L'assistance aux utilisateurs est réorganisée au niveau régional.

[103] Le financement des projets est jugé suffisant alors que la capacité de pilotage des projets mériterait d'être renforcée. La DSI a contribué, comme les autres métiers, à la réduction des

¹⁷ Cf. *Revue annuelle Clé-a du 24/03/2017, ACOSS-DSS*.

¹⁸ Selon les éléments de la revue annuelle précitée, 39 mises en production métier, dont 5 prévues en 2016 sont planifiées pour 2017 ainsi que 7 mises en production technique dont 3 prévues en 2016.

¹⁹ Le bilan de situation de Clé-a pour le 2^{ème} trimestre 2017 présenté à la commission des systèmes d'information du 29 juin recense 17 projets en retard de plus d'un mois contre 11 seulement dans le bilan du 1^{er} trimestre.

²⁰ Actions 17.1.1.1 – démarche d'architecture d'entreprise, 17.2.2.1 – définition et mise en œuvre d'une politique des moyens externes informatiques du SI (hors MOA) et 17.2.3.1 – Poursuite et consolidation de la mise en place de l'organisation informatique de branche, dont les degrés d'exécution sont respectivement de 94, 100 et 88 %.

effectifs au cours de la COG en rendant 58 postes ce qui a eu, selon le DSI, un impact sur la conduite des projets.

[104] La conduite des projets de branche est aussi impactée par les évolutions réglementaires comme la DSN, le prélèvement à la source, le recouvrement des cotisations des TI, des cotisations maladie des professions libérales... Ces évolutions réclament généralement une grande réactivité de la DSI qui doit mobiliser des ressources, par définition limitées, au détriment des projets en cours. Cela a un impact sur les échéances de déploiement et les mises en production.

2.4 Les gains d'efficacité attendus ont été réalisés, mais pas toujours bien cernés

2.4.1 La réduction des effectifs a été réalisée à un rythme supérieur aux engagements de la COG

[105] L'annexe 1 à la COG présente un tableau relatif à l'évolution du fonds national de gestion administrative sur la durée de la COG. Pour ce qui concerne les ressources humaines, une ligne mentionne les évolutions en ETPM (réduction) pour l'année N par rapport à l'année N-1. Pour l'année 2014, la base considérée est l'année 2013 (14 171,31 ETP). Si la règle²¹ englobe CDI et CDD, des précisions ont été adressées par la DSS à l'ACOSS pour faire porter la réduction explicitement sur les CDI, les CDD devant être stabilisés au niveau de 2013 (soit 486). L'ACOSS a obtenu une autorisation exceptionnelle de dépassement de l'enveloppe de CDD pour 2016 liée à la mise en œuvre de la DSN (130, à enveloppe de masse salariale constante).

Tableau 6 : Trajectoire de réduction des ETP définie par la COG 2014-2017

NATURE DE DÉPENSES (en millions d'euros)	2013	BUDGET 2014	BASE 2015	BASE 2016	BASE 2017
A. DÉPENSES À CARACTÈRE LIMITATIF					
I- Personnel	14 171,31 ETP	(-96 ETP)	(-167 ETP)	(-241 ETP)	(-236 ETP)
Dépenses de personnel	942,21	954,58	964,59	971,07	976,45

Source : COG, annexe 1.

[106] Cette trajectoire consiste à ne pas remplacer un départ sur deux à la retraite. Soit, compte tenu d'une prévision de 1 481 départs à la retraite sur la durée de la COG, une restitution de 740 ETP au total par rapport à l'effectif en ETPM 2013. La prévision initiale concentrait les départs plutôt en fin de période. En réalité, les départs ont été stables sur les trois premières années de la COG²². Si le flux se maintient pour 2017, la prévision initiale devrait être respectée sur la durée de la COG à 87 ETPM près par excès soit une incertitude de l'ordre de 6 %.

²¹ L'annexe 2, para 2.7.2, précise les règles de suivi des effectifs et le périmètre du décompte.

²² L'ACOSS attribue ces départs « anticipés » en 2014 et 2015 à l'effet « carrières longues » et aux incertitudes sur l'avenir des retraites complémentaires avant l'accord de 2015.

Tableau 7 : Prévision et réalisation des départs en retraite pour la COG 2014-2017

	2014	2015	2016	2017	Cumul 2014-2016	Cumul COG
Prévu	181	331	486	483	998	1 481
Réalisé	394	383	397		1 174	
Écart réalisé prévu	213	52	- 89		176	

Source : Données ACOSS, traitement mission.

[107] Dans le même temps, la réduction des effectifs a été plus rapide que prévu. En effet, en cumulé, la réduction atteint les 708 ETPM à fin 2016 soit une avance par rapport à la COG de 204 ETPM (708-504 prévus en cumul 2014 à 2016).

Tableau 8 : Évolution des ETPM en CDI réalisés et plafond annuel COG

	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul 2014 2016
CDI ETP réels	14 164	13 987	13 679	13 456		
CDI ETP COG	14 171	14 075	13 908	13 667	13 431	
Écart N - (N-1) réels		- 177	- 308	- 223		- 708
Écart N - (N-1) COG		- 96	- 167	- 241	- 236	- 504
Avance / prévision annuelle de la COG		81	141	- 18		204

Source : COG et ACOSS, traitement mission.

Tableau 9 : Évolution des effectifs en ETP au 1er janvier de chaque année

Catégories	ETP au 1.01.2013	ETP au 1.01.2014	ETP au 1.01.2015	ETP au 1.01.2016	ETP au 1.01.2017	Évolution 2017/2013
CDI	13 397	13 481	13 107	12 930	12 763	- 4,7 %
CDD	228	133	307	336	406	77,7 %
CDI + CDD	13 626	13 614	13 414	13 265,1	13 169,2	- 3,3 %

Source : ACOSS, DGR, traitement mission.

[108] Le suivi des ETPM est effectué aussi pour les CDD. L'ACOSS décompte les réductions de CDD et de CDI séparément puis en fait le cumul. La réduction cumulée des ETPM de CDI et CDD s'élève à 680 à fin 2016. Cette diminution est ensuite rapprochée de la variation de charge traduite en ETP qui est estimée à - 634. Il y a donc un écart de 46 ETP qui reste inexpliqué²³.

[109] La mission note toutefois que les gains liés à l'optimisation des processus n'ont pas été intégrés. Les gains atteints par ces opérations pourraient correspondre en tout ou partie à environ 32 ETP compte tenu des estimations faites pour la seule 4^{ème} vague.

[110] Ces éléments sont présentés au comité de pilotage de la performance et à l'observatoire de gestion. Chaque trimestre, le contrôle de gestion produit une note d'analyse détaillée des évolutions des effectifs des URSSAF, CNT et CNV et un bilan annuel d'évolution des ETP par macro processus pour les URSSAF.

²³ Les données ont été estimées par la mission à partir de la présentation de l'observatoire de gestion datée du 3 avril et d'une évaluation adressée à la mission le 6 juillet 2017 par la DAS.

[111] Le détail des variations d'ETP tel que prévues lors de la négociation de la COG et tel qu'elles ont été identifiées par l'ACOSS à fin 2016 sont récapitulées dans le tableau ci-après (voir détail dans l'annexe 5).

Tableau 10 : Variations identifiées dans le cadre de la COG

Variations identifiées — ETP	Prévisions initiales COG	À fin 2016
Accroissement du nombre de comptes	200	- 129
Fiabilisation des données déclaratives (hors DSN)	30	52
Renforcement de l'expertise	10	2
Prise en charge des travailleurs frontaliers	140	139
Extension du périmètre de contrôle	0	4
Abandon de la certification de service	- 40	- 40
Gains de la régionalisation	- 300	- 311
Gains de la dématérialisation	- 150	- 69
Déploiement d'une stratégie multicanal	- 150	- 70
Réduction des écarts d'efficacité entre organismes	- 480	- 263
Total des variations identifiées dans la COG	- 740	- 685
Fiabilisation des données déclaratives DSN		61
MAREVA Clé-a (IHM)		- 10
Total des variations	- 740	- 634

Source : ACOSS, observatoire de gestion, séance du 3 avril 2017 et DAS du 6 juillet 2017 (périmètre URSSAF, ACOSS, CERTI).

[112] Les éléments identifiés par l'ACOSS à fin 2016 résultent des différentes études conduites par la DAS, selon la méthode MAREVA²⁴ dès lors que les projets ont une forte composante SI. Les études, dont la mission a pris connaissance, détaillent les éléments qui conduisent à identifier les évolutions de charges, traduites en ETP au cours de chacun des projets. Elles font l'objet d'actualisations au fil de la conduite du projet. C'est le cas par exemple de l'étude d'impact de la régionalisation produite en 2013 et dont la dernière version date d'octobre 2015. La distinction des réductions d'effectifs liés à la régionalisation et à d'autres projets (comme la dématérialisation) est parfois délicate. On constate par ailleurs que le nombre de comptes étant resté stable, l'augmentation de 200 ETP initialement envisagée s'est finalement traduite par une réduction évaluée à 129. Cette réduction permet de compenser les gains qui n'ont pas été atteints, en particulier ceux relatifs à la réduction des écarts d'efficacité entre organismes.

[113] La mission reviendra sur les perspectives 2017 et pour la prochaine COG dans la troisième partie de ce rapport. Elle note que cette réduction plus rapide que prévu, dépassant les évolutions identifiées par la branche elle-même, n'a pas eu d'impact majeur ou entraîné des dysfonctionnements importants jusqu'à fin 2016. Les éléments recueillis au cours de ses investigations montrent que la branche interprète cette situation comme résultant de plusieurs facteurs. Il existait des marges de manœuvre plus importantes que prévues en début de COG. Les évolutions de charges seraient moins favorables en fin de COG et la situation du réseau serait plus tendue sans que cela transparaisse dans les résultats²⁵.

[114] Lors des déplacements en URSSAF, CNT et CIRTIL, les interlocuteurs locaux ont tous indiqué que la réduction d'effectifs pesait sur les organisations. Toutefois la mission a noté que des

²⁴ Méthode d'analyse et de remontée de la valeur. Cf. [performance et gestion publiques](#)

²⁵ Cf. notamment présentation au Conseil de réseau du 28 janvier 2016.

initiatives locales et interrégionales visaient à améliorer l'efficacité des organisations en recourant à des innovations ou par l'optimisation de certains processus. De plus, l'impact de la DSN n'est pas encore suffisamment appréhendé en termes d'amélioration de l'efficacité de la gestion des comptes.

[115] La mission estime que les évaluations de gains de productivité sont prudentes et que dans certains cas, les mécanismes d'adaptation locaux ont permis des gains d'effectifs supérieurs aux prévisions. Cette hypothèse est confortée par le fait que le programme lancé par la branche en 2015 d'optimisation des processus n'a pas été accompagné d'une étude prévisionnelle de retour sur investissement. Cependant, le déploiement et la conduite de cette démarche dans le réseau ont donné lieu à un bilan des travaux et à des réflexions pour la poursuite de cette démarche²⁶. L'expérimentation s'est déroulée de fin 2015 à fin 2016 en 4 vagues, elle a concerné 15 URSSAF et l'ACOSS ; 40 processus ont été optimisés. Un accompagnement à la démarche a été réalisé par des consultants et des formations dispensées. Lors des trois premières vagues, les gains attendus par l'optimisation n'ont pas pu être évalués faute de collecte de données. Pour la vague 4, un gain de 8 ETP relatif à 11 processus optimisés pour 10 URSSAF et l'ACOSS a été estimé. Cette estimation est jugée minimale compte tenu du fait que les données n'étaient pas disponibles pour tous les processus et que par ailleurs, il est noté « la réticence des URSSAF à quantifier les gains opérationnels ».

[116] L'analyse des évolutions annuelles d'effectifs (ETP) pour les seules URSSAF, présentée à l'observatoire de gestion pour les macro-processus fait état d'une diminution de 474 ETP fin 2016 par rapport à 2013 (cf. Tableau 11 : ci-dessous).

[117] Les réductions d'effectifs sont liées à l'évolution des projets au cours de la COG. On peut mentionner entre autres : le déploiement des machines OPEX pour le traitement des flux entrants non dématérialisés (FEND), la stratégie multicanal pour la relation cotisant, de nombreux départs à la retraite pour le contrôle insuffisamment anticipés compte tenu du temps de formation (18 mois), le redéploiement des effectifs consacré au pilotage consécutif à la fin du processus de régionalisation, la réorganisation des services suite à la régionalisation pour l'informatique locale.

[118] L'augmentation des effectifs est notable pour la sécurisation juridique, les contributions aux fonctions nationales assurées par les URSSAF et la formation et la vie sociale correspondant à un effort de formation lié au turnover et aux évolutions réglementaires.

[119] Enfin, le non affectable correspond aux différences entre les effectifs de la comptabilité analytique (OGUR) et les effectifs suivis par la direction de la gestion du réseau (DGR)²⁷.

²⁶ *Optimisation des processus URSSAF/ACOSS, bilan des travaux et réflexion prospective*, présentation du 21 février 2017.

²⁷ L'essentiel des écarts est dû à des mi-temps thérapeutiques et figure dans cette activité « non affectable ».

Tableau 11 : Évolutions des effectifs CDI et CDD de 2014 à 2016 — périmètre URSSAF

	2013		2014				2015				2016				2016 / 2013	
	CDI+CDD	%	CDI	CDD	CDI+CDD	%	CDI	CDD	CDI+CDD	%	CDI	CDD	CDI+CDD	%	CDI+CDD	%
FEND	539	5%	544	35	579	5%	460	35	495	4%	416	32	448	4%	-91	-17%
GESTION DES COMPTES	2 870	24%	2 823	81	2 904	25%	2 768	100	2 868	25%	2 768	119	2 887	25%	17	1%
RECouvreMENT AMIABLE ET FORCE	912	8%	879	30	909	8%	858	34	892	8%	877	47	925	8%	13	1%
RELATION COTISANTS	944	8%	862	57	918	8%	804	80	884	8%	742	118	860	8%	-84	-9%
CONTROLE	1 652	14%	1 629	2	1 631	14%	1 619	1	1 620	14%	1 587	1	1 588	14%	-64	-4%
GESTION COMPTABLE	335	3%	282	3	285	2%	266	3	268	2%	265	3	267	2%	-68	-20%
SECURISATION JURIDIQUE	270	2%	290	10	299	3%	289	17	306	3%	306	21	327	3%	57	21%
TRESORERIE	191	2%	143	5	147	1%	127	3	130	1%	123	4	127	1%	-64	-34%
METIER	7 714	65%	7 450	222	7 672	65%	7 191	273	7 464	65%	7 085	345	7 430	65%	-284	-4%
PILOTAGE STRATEGIQUE	878	7%	768	10	778	7%	726	14	740	6%	665	14	679	6%	-199	-23%
PILOTAGE DE LA PERFORMANCE	201	2%	227	2	229	2%	226	4	230	2%	228	3	231	2%	30	15%
RESSOURCES HUMAINES	328	3%	322	12	334	3%	303	17	320	3%	307	20	327	3%	-1	0%
GESTION CPTABLE SUPPORT	119	1%	133	2	136	1%	138	2	140	1%	132	3	134	1%	15	13%
GESTION DES MOYENS	393	3%	344	9	353	3%	351	8	359	3%	337	12	349	3%	-44	-11%
GESTION INFORMATIQUE LOCALE ET SECURISATION JURIDIQUE SUPPORT	380	3%	353	8	361	3%	327	3	329	3%	317	3	320	3%	-60	-16%
	36	0%	41	0	41	0%	38	0	38	0%	41	0	41	0%	5	14%
SUPPORT	2 335	20%	2 187	43	2 230	19%	2 109	48	2 157	19%	2 025	56	2 081	18%	-254	-11%
MANAGEMENT	1 004	8%	962	1	963	8%	912	3	916	8%	888	1	889	8%	-115	-11%
FORMATION ET VIE SOCIALE	497	4%	526	9	535	5%	546	12	558	5%	559	24	583	5%	86	17%
NATIONAL	280	2%	328	2	330	3%	340	4	344	3%	350	7	357	3%	77	28%
NON AFFECTABLE	23	0%	21	2	22	0%	39	1	40	0%	34	5	38	0%	15	67%
AUTRES	1 804	15%	1 837	14	1 851	16%	1 837	21	1 857	16%	1 831	37	1 868	16%	64	4%
TOTAL	11 853	100%	11 474	279	11 754	100%	11 137	341	11 478	100%	10 941	438	11 379	100%	-474	-4%
%			98%	2%			97%	3%			96%	4%				

Source : ACOSS, observatoire de gestion.

2.4.2 Des différences en matière de productivité persistent dans le réseau

[120] Au moment de la signature de la COG, les gains liés à la réduction des écarts entre organismes ont été évalués à 480 ETP. L'évaluation à fin 2016 par l'ACOSS mentionne une estimation de réduction de 263, soit un retard de 217 ETP d'ici la fin de la COG. (cf. Tableau 10 : ci-dessus).

[121] La mission retient pour comparer les performances des URSSAF le ratio du nombre de comptes actifs pondérés (CAP) divisé par le nombre d'ETP par URSSAF. Ces données sont suivies régulièrement par le contrôle de gestion et présentées lors des réunions trimestrielles de l'observatoire de gestion. Les organismes ont à disposition le fichier ODESSA qui leur permet de se situer au plan national et d'effectuer des simulations à partir de l'affectation de leurs ressources entre les différentes fonctions.

[122] Le compte actif pondéré permet de tenir compte de la charge de travail que représente le compte selon les caractéristiques du cotisant.

Encadré 5 : Les comptes actifs pondérés — CAP

CAP — Les comptes actifs pondérés

Ils constituent une référence de charge de travail composite théorique. Le système actuel de pondération a été mis en place dans le cadre de la mise en œuvre des indicateurs d'efficience inscrits dans la COG 2010 — 2013 :

- *coût unitaire d'un compte actif pondéré (n° 20) ;*
- *nombre de comptes actifs pondérés / ETP (n° 21) — également appelée « productivité » ;*
- *réduction des écarts de coût (S10) — également appelée « dispersion ».*

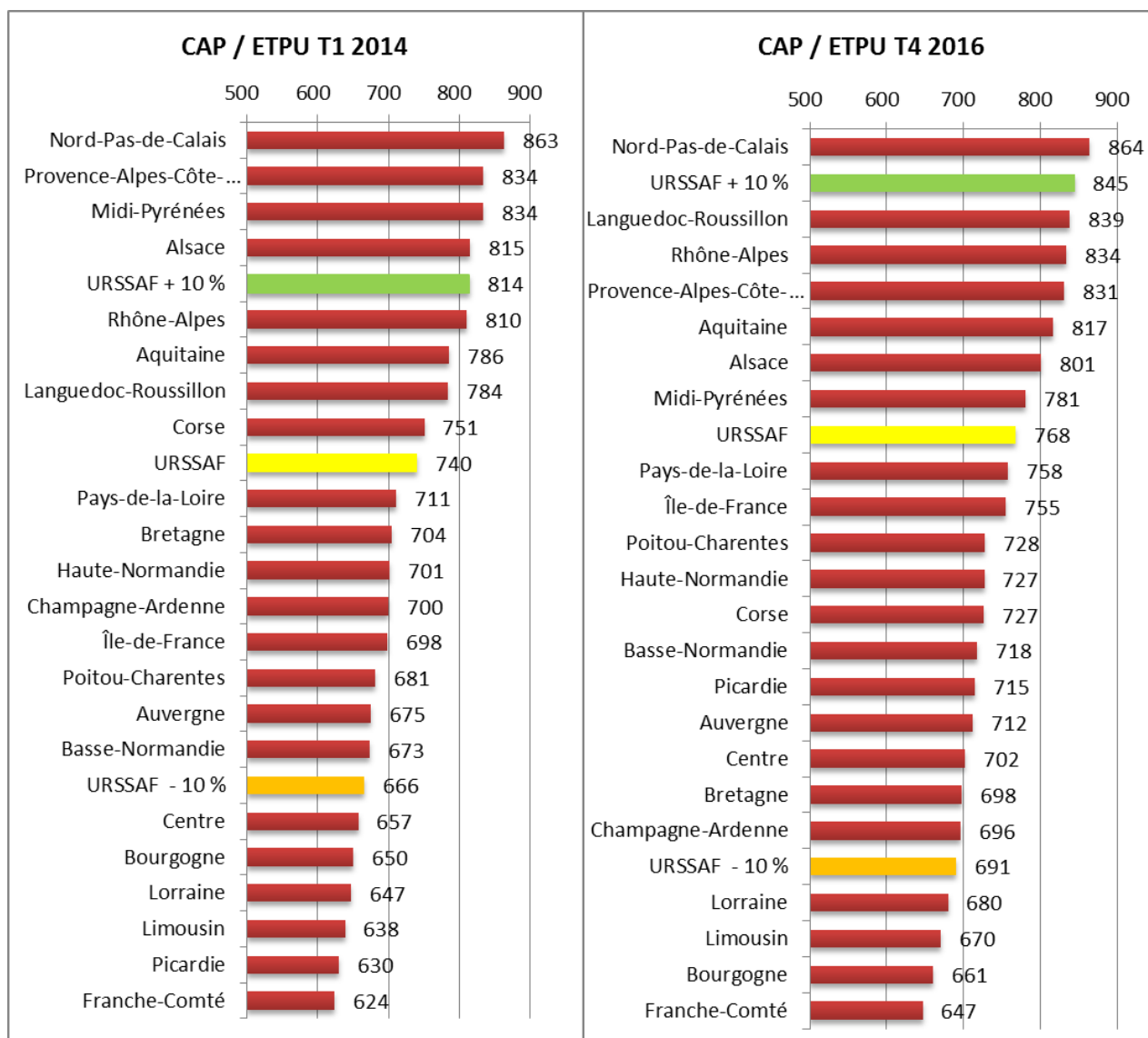
La pondération établie pour chacune des catégories de comptes est appliquée au nombre de comptes actifs pour obtenir le nombre de comptes actifs pondérés utilisé pour le calcul de ces indicateurs.

La pondération permet d'évaluer la charge de travail des URSSAF générée par la gestion des comptes cotisants. Le système de pondération a été initialement établi sur la base de l'observation de la charge constatée sur l'année 2008. Il a été actualisé afin de prendre en compte la catégorie de compte autoentrepreneur. L'actuelle pondération qui sera en vigueur pendant toute la durée de la COG 2014-2017 s'appuie sur les résultats d'une étude ad hoc reposant sur des relevés de charge effectués dans plusieurs organismes du réseau.

Source : ACOSS.

[123] En examinant l'évolution de ce ratio pour les URSSAF, on constate que la dispersion s'est réduite entre le 1^{er} trimestre 2014 et le 4^{ème} trimestre 2016. Six régions avaient un nombre de CAP par ETP inférieur de plus de 10 % au ratio de l'ensemble des URSSAF, elles ne sont plus que 4 à la fin 2016. On observe également un resserrement autour de la moyenne des URSSAF qui progresse de 740 à 768.

Graphique 2 : Situation du ratio CAP/ETP au 1^{er} trimestre 2014 et au 4^{ème} trimestre 2016



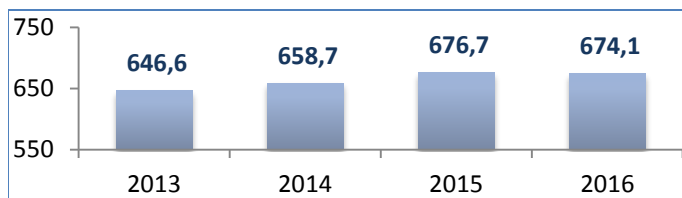
Source : ACOSS, fichier ODESSA, traitement mission. Périmètre URSSAF.

[124] Faire converger les dix URSSAF les moins performantes vers le ratio de CAP par ETP de l'URSSAF de Corse (727 fin 2016), la plus petite des URSSAF, permet théoriquement de réaliser un gain de 133 ETP. Faire en sorte que les 15 URSSAF ayant un nombre de CAP par ETP inférieur à la moyenne des URSSAF au dernier trimestre de 2016 atteignent 768 CAP par ETP permettrait de réaliser un gain théorique de 353 ETP. Si la performance de ratio de CAP par ETP des 6 URSSAF au-dessus de la moyenne était alignée avec le ratio du Nord-Pas-de-Calais soit 864, le gain serait d'environ 205 ETP. Ces considérations ne prennent pas en compte la différence de dynamisme des fichiers cotisants de chacune des URSSAF²⁸. Elle nécessiterait la mobilisation d'autres leviers de productivité comme la mutualisation des charges d'activité entre organismes.

²⁸²⁸ L'attrition du fichier de cotisants dans un territoire se traduit mécaniquement par la réduction du ratio de CAP par ETP.

[125] Le calcul des CAP par ETP dans cette analyse concerne le seul périmètre des URSSAF alors que l'indicateur de suivi au niveau de la branche prend en compte l'ensemble des CAP (y compris CNT) et des ETP de la branche. Cet indicateur en progression depuis 2013 est en légère diminution pour 2016.

Graphique 3 : Évolution de l'indicateur national de suivi du nombre de comptes actifs pondérés par ETP



Source : ACOSS.

[126] La mission a croisé le coût d'un euro encaissé et le coût de gestion d'un compte actif pondéré (CAP) pour les URSSAF pour l'année 2016. Ces éléments ont été élaborés par la mission à partir des données fournies par l'ACOSS²⁹. Ces coûts sont suivis annuellement par la branche dans le cadre des indicateurs de suivi du pilotage de la performance. Les différences de coût à l'euro recouvré s'expliquent en partie par la composition du fichier cotisant de l'organisme. Les différences de coût de CAP traduisent assez bien les différences de nombre de CAP par ETP sauf pour l'Île-de-France pour laquelle le coût important des loyers impacte davantage le coût du CAP.

[127] Les URSSAF peuvent être réparties en quatre groupes selon le schéma ci-après. Le graphique se divise en quatre quadrants selon la médiane des données de chaque axe.

[128] Dans le quadrant en haut à droite, figurent les organismes dont les coûts de gestion des CAP et le coût de l'euro recouvré sont les plus élevés. On y trouve les URSSAF de Corse, Franche-Comté, Bourgogne, Auvergne, Centre et Champagne-Ardenne. La Corse se distingue par un coût à l'euro recouvré particulièrement élevé. L'amélioration de l'efficacité de ces organismes paraît prioritaire.

[129] À l'opposé, dans le quadrant en bas à gauche, figure un groupe d'organismes dont le coût à l'euro recouvré et le coût de gestion de CAP sont les plus faibles. Il s'agit des URSSAF d'Aquitaine, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Alsace, Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais, soit sept des huit URSSAF recouvrant les cotisations des très grandes entreprises³⁰ et de l'URSSAF de Haute-Normandie.

[130] Dans le quadrant en bas à droite, l'URSSAF d'Île-de-France apparaît isolée, avec un très faible coût de l'euro recouvré correspondant au fait qu'elle regroupe un peu plus du quart des TGE, et un coût relativement important du CAP³¹. Les loyers élevés de la région Île-de-France peuvent expliquer ce positionnement. En effet, l'URSSAF d'Île-de-France est bien mieux positionnée en nombre de CAP par ETP (cf. Graphique 3 : ci-dessus).

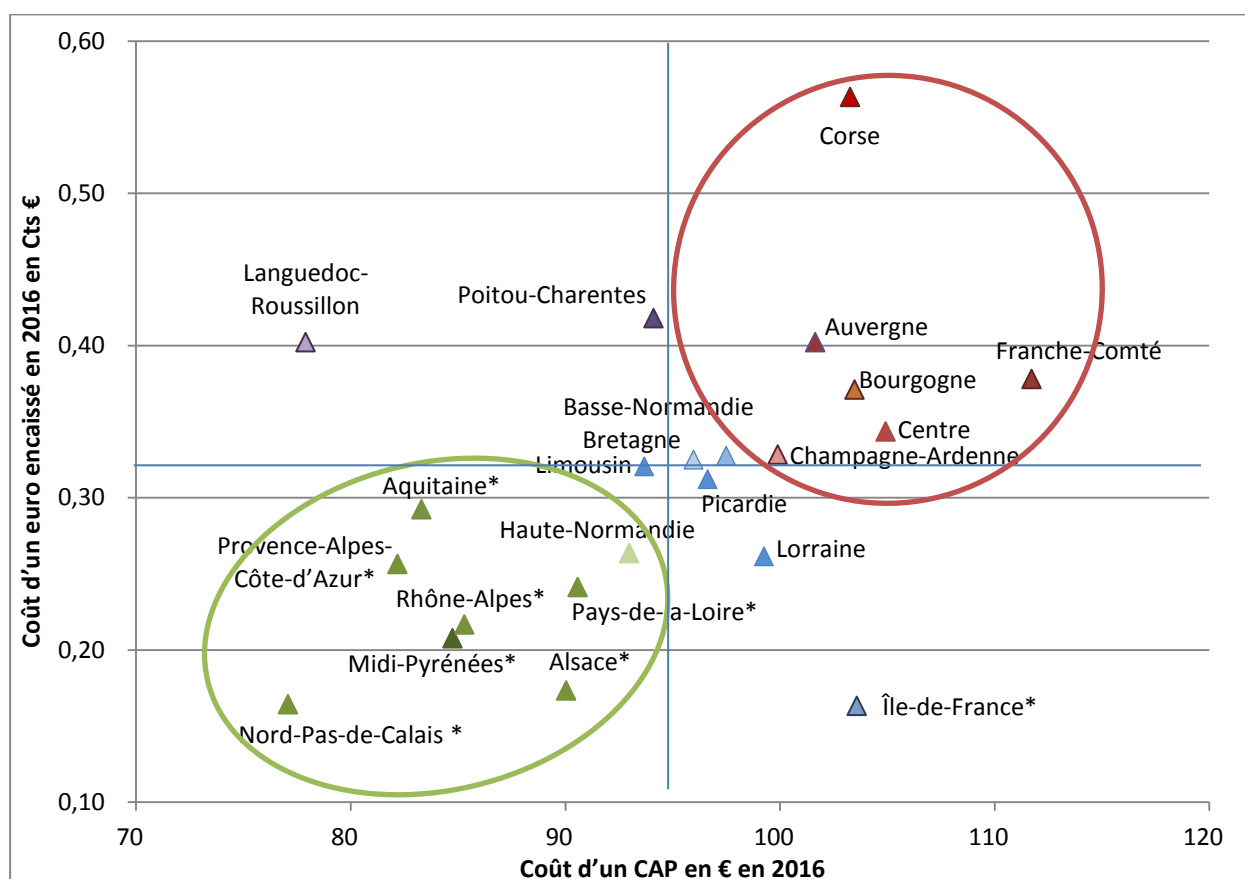
²⁹ Sous forme de fichier Excel, extraction d'OGUR relatif au coût complet des URSSAF et fichier Excel « socle final 2016 » récapitulant les données d'activités des organismes pour 2016.

³⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2008, les entreprises de plus de 2 000 salariés versent leur cotisation à un organisme désigné par le directeur de l'ACOSS. Cf. [article R243-6 du code de la sécurité sociale](#).

³¹ En 2016 l'URSSAF d'Île-de-France reçoit les versements de 21 283 TGE soit 25,3 % des 86 257 TGE.

[131] Au centre du graphique, regroupées autour des valeurs médianes, se concentrent les URSSAF du Limousin, de Bretagne, Basse-Normandie et Picardie. Dans le quadrant en haut à gauche, deux URSSAF apparaissent isolées : Languedoc-Roussillon et Poitou-Charentes. Elles ont un coût de gestion des CAP inférieur à la médiane, mais un coût de l'euro recouvré plus élevé correspondant à la structure de leur fichier.

Graphique 4 : Répartition des URSSAF selon le coût de gestion d'un CAP et le coût d'un euro recouvré en 2016



Source : ACOSS, extraction OGUR et « socle final 2016 », traitement mission.

Les coûts complets mutualisés comprennent les coûts URSSAF hors « Fonction Nationale », « Non Affectable » et CSS de Lozère (la part des coûts indirects des fonctions supports déversés sur les fonctions nationales est également exclue). Les coûts des divers centres nationaux, considérés comme des entités à part entière, ne sont pas réintégrés dans les URSSAF de rattachement.

* : URSSAF « TGE » très grandes entreprises.

[132] Enfin, concernant l'efficacité du réseau, si le nombre de CAP par ETP reste un indicateur facile d'utilisation, il est très fruste et ne rend pas compte finement des différences de charges entre les organismes. Il conviendrait d'établir un ensemble de données repères sur la production et les moyens nécessaires, donc des repères de productivité. La branche s'est lancée en mars 2015 dans un projet dénommé « références de productivité ». Les objectifs de cette démarche présentée en comité de pilotage de la performance sont :

- D'améliorer l'évaluation des charges de travail et de permettre un pilotage fin des flux et stocks répartis entre les unités de travail ;
- De calculer les moyens nécessaires pour faire face à la charge de travail (flux et stocks) ;

- De fiabiliser les recueils des temps issus des outils de reporting d'activité de branche, donnée essentielle du contrôle de gestion ;
- D'améliorer la pondération des flux issus des tableaux de bord de production ;
- De favoriser le benchmark entre organismes et de faciliter la diffusion des pratiques efficaces au sein du réseau.

[133] La méthode mise en œuvre pour ce projet a été présentée au réseau. Le projet a débuté par une expérimentation sur l'activité de relance amiable. Un catalogue des premières références devrait être diffusé au réseau fin 2017. Ce projet va de pair avec la description des processus et leur optimisation.

[134] La mission n'a disposé ni des premiers éléments de référence de productivité ni de la dispersion des performances des organismes autour de ces repères pour évaluer les gains possibles sur les activités.

2.4.3 La trajectoire budgétaire de la COG est trop imprécise pour offrir un cadrage financier utile à la branche et à la tutelle

[135] Le cadrage budgétaire pluriannuel des dépenses de gestion administrative de la branche est fixé dans la COG. La mission établit un triple constat :

- L'approche pluriannuelle des moyens est vertueuse dans son principe, mais a donné lieu dans la COG à une surévaluation des crédits limitatifs qui a rendu l'exercice partiellement inopérant ;
- La baisse des dépenses de personnel, cohérente avec celle des effectifs, s'explique également par une stabilité des coûts moyens salariaux ;
- La baisse des autres dépenses de fonctionnement est avérée, mais l'augmentation constatée entre 2015 et 2016 démontre que cette baisse n'est que très partiellement de nature structurelle.

2.4.3.1 Les bases budgétaires de la COG surévaluent les dépenses

[136] Le cadrage budgétaire qui s'applique au fonds national de gestion administrative (FNGA) et qui figure en annexe à la COG fixe la trajectoire pluriannuelle pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à la « gestion administrative » de la branche. Le tableau suivant montre que cette trajectoire financière surestime les dépenses.

Tableau 12 : Trajectoire et exécution budgétaires — Dépenses de fonctionnement à caractère limitatif (en M€)

	2014	2015	2016
Dépenses de personnel COG	954,58	964,59	971,07
Dépenses de personnel exécution	913,88	901,93	894,40
Autres dépenses de fonctionnement COG	260,60	263,30	249,84
Autres dépenses de fonct. exécution	248,70	230,80	240,90
Sous-exécution	53,60	95,60	85,61

Source : COG et comptes combinés.

[137] Concernant les dépenses de fonctionnement à caractère limitatif, la sous-consommation atteint 11 % en 2015 et 9 % en 2016 des crédits inscrits dans la COG. La sous-exécution des dépenses de personnel s'explique pour une part essentielle par la trajectoire d'évolution des effectifs, dont la baisse a été plus rapide que prévu.

La comparaison entre les budgets prévisionnels et exécutés est moins pertinente pour les dépenses d'investissement dans la mesure où seule une partie d'entre elles est fixée par la COG au sein des crédits limitatifs, l'autre partie relevant d'acquisitions qui présentent un caractère plus aléatoire. Cependant, la sous-consommation cumulée des crédits d'investissement représente, sur les trois années pour lesquelles les comptes sont disponibles, plus de 57 M€.

[138] La prévision budgétaire annuelle, votée par le conseil d'administration, s'écarte encore plus de la trajectoire de la COG et connaît donc d'importants écarts avec l'exécution budgétaire : 72M€ en 2014, 170M€ en 2015 et 165M€ en 2016.

[139] La fiabilisation de la prévision budgétaire et la fixation de règles mieux stabilisées de construction budgétaire dans la COG et dans les budgets annuels votés paraissent souhaitables. Ces règles doivent cependant, comme le prévoit d'une certaine manière l'annexe de la COG actuelle, définir les paramètres d'évolution possible des crédits en cours de COG, à la hausse comme à la baisse.

2.4.3.2 Les budgets exécutés de gestion administrative sont en baisse significative, mais la diminution structurelle des coûts de fonctionnement doit être mieux cernée

[140] La mission établit un double constat³² :

- la diminution des dépenses de personnel s'explique à la fois par l'évolution des effectifs et par une politique salariale rigoureuse ;

- les autres dépenses de fonctionnement connaissent une baisse de 10% entre 2013 et 2016 mais la part des économies structurelles dans cette évolution n'a pu être expertisée à partir des données budgétaires et comptables dont a disposé la mission. Ces économies structurelles sont chiffrées par l'ACOSS à 47,7M€.

Corrélatrice à la baisse des effectifs d'ETP, la diminution des coûts de personnel représente un peu plus de 4 % hors charges sociales. Rapporté à l'effectif d'ETP moyen annuel, le coût budgétaire par ETP est quasiment stable : il passe de 64 320€ en 2013 à 64 690 € en 2016³³.

³² Précisions apportées à la suite de la procédure contradictoire.

³³ Le salaire brut moyen, calculé en rapportant les salaires et traitements aux effectifs d'ETP s'établit à 39 628 € en 2014 et 40 006 € en 2016, soit une augmentation de l'ordre de 1 %. À titre de comparaison, sur la même période, l'indice des salaires mensuels de base publié par la DARES évolue de 110,6 à 114,1.

Tableau 13 : Dépenses de personnel (en M€)

	2013	2014	2015	2016	Évolution 2016/2013
Salaires et traitements	577,26	562,98	555,80	554,03	- 4,02 %
Charges sociales	277,86	272,10	268,63	262,47	- 5,54 %
<i>Charges de personnel</i>	<i>855,12</i>	<i>835,08</i>	<i>824,43</i>	<i>816,50</i>	<i>- 4,52 %</i>
Impôts et taxes sur rémunérations	80,75	78,80	77,50	77,90	- 3,53 %
Total	935,87	913,88	901,93	894,40	- 4,43 %

Source : Comptes combinés.

[141] L'annexe 1 de la COG fait référence à la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) pour le calcul de la masse salariale, mais renvoie le cadrage à une note annuelle. Le cadrage fixé à la branche est glissant : pour 2015 et 2016, le chiffre de 1,7 % est une moyenne sur les deux exercices. À titre de référence, la RMPP de l'ensemble de la fonction publique a augmenté de 1,8 % en 2014 et les premières évaluations de la DGAFP pour 2015 situent l'augmentation pour la fonction publique de l'État à 1,9 %³⁴. La RMPP de la branche a donc connu une progression moindre.

Tableau 14 : Évolution de la RMPP de la branche

	2014	2015	2016
Cadrage	1,95 %	1,7 %	1,7 %
RMPP	1,94 %	1,84 %	1,55 %
<i>dont effet report</i>	<i>1 %</i>	<i>0,76 %</i>	<i>0,72 %</i>
<i>dont GVT</i>	<i>0,94 %</i>	<i>0,72 %</i>	<i>0,80 %</i>
<i>dont mesures catégorielles</i>	<i>-</i>	<i>0,36 %</i>	<i>0,03 %</i>

Source : ACOSS.

[142] Les autres dépenses de fonctionnement connaissent une évolution contrastée sur la période. Hors dotations aux amortissements et provisions, dont le montant varie en fonction du niveau des investissements réalisés, la baisse par rapport à l'exécution budgétaire de 2013 atteint 10,2 %.

³⁴ Jaune budgétaire PLF 2016 pour 2014 et « Stats rapides » du ministère de la fonction publique de mars 2017 pour 2015.

Tableau 15 : Autres dépenses de fonctionnement (en M€)

	2013	2014	2015	2016	Évolution 2016/2013
Achats	18,08	15,21	14,60	14,56	- 19,47 %
Autres charges externes	236,25	212,63	194,80	208,14	- 11,90 %
Autres impôts et taxes	10,13	14,52	11,00	11,20	10,56 %
Diverses charges de gestion courante	125,33	117,45	114,00	116,10	- 7,36 %
Sous-total	389,79	359,81	334,40	350,00	- 10,21 %
Dotations aux amortis. et provisions	79,85	112,72	98,10	84,39	5,69 %
Total	469,64	472,53	432,50	434,39	- 7,51 %

Source : Comptes combinés.

[143] Cette baisse des dépenses de fonctionnement hors charges de personnel sur la période étudiée s'explique pour partie par le recul des dépenses de locations immobilières liées à l'acquisition de deux immeubles³⁵. La dépense se répercutera indirectement dans les dotations aux amortissements.

[144] Les variations constatées sur les trois années de la COG, avec une forte hausse entre 2015 et 2016, rendent nécessaire une analyse de ces baisses de coûts de fonctionnement. Pour comprendre les causes réelles de ces variations, il convient de distinguer celles qui relèvent :

- d'une rationalisation ou d'une mutualisation de la fonction achat ;
- d'économies induites par l'évolution des pratiques métiers ;
- d'économies de charges externes qui déportent la dépense sur d'autres postes, comme les acquisitions immobilières.

De plus, la comptabilisation des développements informatiques sur les postes de charges avant leur immobilisation pèse sur les budgets de fonctionnement et doit être préalablement neutralisée pour déterminer l'évolution réelle des dépenses de fonctionnement courant.

[145] Aussi, une évolution de la présentation des comptes combinés qui expliquerait à partir des données comptables la structure des dépenses de fonctionnement paraît souhaitable³⁶.

[146] La gestion des moyens fait par ailleurs l'objet d'une fiche thématique axée sur l'optimisation des politiques d'achat, notamment dans les domaines immobilier et informatique et sur la recherche de plus fortes mutualisations, sans fixer aucun objectif chiffré notamment en gains de productivité, ce qui en rend l'intérêt relatif et l'évaluation très aléatoire.

2.4.4 L'optimisation du patrimoine immobilier progresse lentement

[147] Un diagnostic détaillé ayant été apporté par le rapport IGAS-IGF relatif à la politique immobilière³⁷ en 2015 la mission n'a pas effectué d'investigation particulière sur le sujet. Si le

³⁵ L'acquisition du siège de l'URSSAF Ile-de-France en 2014 a induit une diminution de 6,5 M€ des dépenses de locations immobilières.

³⁶ Précisions apportées à la suite de la procédure contradictoire.

³⁷ Thiery Leconte, Yves Rabineau pour l'IGAS, Laurent Vachey, Charlotte Leca et Marie Magnien pour l'IGF, *la politique immobilière des organismes de sécurité sociale*, rapport IGAS 2015-001R – IGF 2014-M-089-03, juin 2015.

réseau est marqué par une faible densité immobilière (15,1 m² par agent contre une cible de 12m²), le potentiel d'économies est vraisemblablement difficile à atteindre. En effet, on observe une baisse de la densité en corollaire à la réduction des effectifs. Le rendu de m² est difficile à accomplir alors que la carte des implantations reste stable (pour la répartition des agents par site, voir l'annexe 5 relative aux RH).

[148] Par ailleurs sur les 103 sites des URSSAF, la majorité est en propriété (55 sur 103) ou copropriété (27). Les autres sites sont en location (4) ou ont un statut mixte (17)³⁸.

[149] La branche a poursuivi la campagne de fiabilisation des surfaces de ses implantations. Après ces opérations, la surface utile nette (SUN) totale pour 2017 est diminuée de plus de 5 500 m². Cela a pour effet de ramener le ratio de SUN par agent de 15,5 à 15,1(cf. tableau détaillé en annexe 1).

[150] L'analyse patrimoniale annuelle réalisée par l'ACOSS permet à la branche de suivre l'évolution de la charge que représente ce patrimoine. Une baisse notable de ces coûts (- 12 %) entre 2014 et 2015 est essentiellement due à une restructuration de l'occupation immobilière en Île-de-France. Entre 2015 et 2016 les coûts progressent très légèrement (+ 1 %). Les principaux facteurs d'évolution sont les coûts des adaptations et des équipements (4 %)³⁹ et les coûts des services aux bâtiments (1 %). Dans le même temps, le coût des fluides baisse sensiblement (- 14 %) grâce aux marchés négociés par l'UCANSS.

[151] La branche analyse plusieurs ratios de coût ou de densité d'occupation (m² par ETP, coût au m² et coût par ETP). Le ratio de coût au m² de SUB est suivi par région et par statut juridique. Le coût au m² ainsi que le coût par ETP progressent de 2 % entre 2015 et 2016 alors que le ratio de m² de SUB par ETP diminue de 1 %. Les ratios de l'Île-de-France sont atypiques (cf. Tableau 16 : ci-dessous).

[152] L'optimisation des implantations des régions dans lesquelles les ratios sont les plus élevés doit se poursuivre. L'objectif en termes de surface demeure le ratio de 12 m² de SUN par agent.

³⁸ Site composé de bâtiments de statut juridique différent. Pour l'analyse patrimoniale, l'ACOSS classe désormais les sites mixtes selon le statut juridique de 80 % des surfaces du site, les surfaces non occupées peuvent être neutralisées dans ce décompte.

³⁹ Dotations aux amortissements.

Tableau 16 : Ratios patrimoniaux des URSSAF en 2016 classés par coût à l'ETP croissant

URSSAF	m ² de SUB/ETP 2016	Coût/m ² 2016 en €	Coût/ETP 2016 en €
Basse-Normandie	22	108	2 359
Haute-Normandie	25	121	2 995
Limousin	30	117	3 470
Aquitaine	25	143	3 548
Lorraine	27	135	3 584
Champagne-Ardenne	34	108	3 661
Franche-Comté	28	135	3 719
Languedoc-Roussillon	26	148	3 927
Nord-Pas-de-Calais	29	137	4 001
Provence-Alpes-Côte d'Azur	19	212	4 077
Poitou-Charentes	27	151	4 131
Bretagne	28	149	4 184
Centre	24	173	4 201
Alsace	23	191	4 337
Bourgogne	25	174	4 400
Corse	22	205	4 521
Auvergne	24	186	4 522
Midi-Pyrénées	28	164	4 571
Pays de La Loire	27	183	5 004
Picardie	35	154	5 387
Rhône-Alpes	25	233	5 923
Total hors IDF	27	164	4 397
Île-de-France	22	497	11 100
Total général	25	228	5 698

Source : Données ACOSS, traitement mission.

Encadré 6 : L'immobilier de l'URSSAF d'Île-de-France, une situation atypique

Les coûts immobiliers en région Île-de-France pèsent fortement sur le coût de fonctionnement de l'URSSAF. En 2016, le montant des dépenses d'immobilier d'Île-de-France s'élève à 26,8 M€ ce qui représente 39 % des coûts immobiliers de l'ensemble des organismes (68,7 M€).

Aussi l'URSSAF a-t-elle lancé un projet « URSSAF 2020 » qui couple une stratégie immobilière ainsi qu'une organisation adaptée et rationalisée. Il concerne essentiellement les sites déconcentrés pour le *backoffice* et la plateforme téléphonique. Plusieurs opérations de rationalisation ont déjà été conduites au cours de la COG. Il s'agit de réduire les coûts de location en réduisant les surfaces, en faisant évoluer l'implantation des sites ou en acquérant des sites.

En 2017 devraient être ainsi acquis un immeuble à Champ-sur-Marne et revendus les ensembles de Melun et Noisy-le-Grand. L'objectif est d'économiser 7,1 M€ par an à l'échéance du plan en 2020, ce qui représente plus de 25 % d'économie par rapport au coût 2016. Les nouvelles implantations devraient permettre de réduire les temps de déplacement des agents.

Ce plan stratégique immobilier a été agréé par le Conseil de l'immobilier de l'État⁴⁰.

Source : ACOSS & URSSAF d'Île-de-France.

⁴⁰ Avis sur la mise en œuvre et le suivi de la stratégie immobilière de l'URSSAF d'Île-de-France, séance du 9 novembre 2016.

2.5 Maîtrise des risques, contrôle interne, certification : de nombreux chantiers sont engagés

[153] Engagé depuis la COG précédente, le développement d'un dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques est encore en cours et devra être poursuivi au cours de la prochaine COG. Ces travaux rejoignent ceux conduits au titre de la validation des comptes par l'agent comptable de l'ACOSS et de la certification des comptes de la branche par la Cour des comptes.

[154] Les volumes financiers gérés et les opérations réalisées pour comptes de tiers, notamment le recouvrement de l'assurance chômage pour le compte de l'Unédic, nécessitent que la branche dispose d'une gestion du risque et d'un dispositif de contrôle interne efficaces. Les avancées sont significatives sur la fonction d'audit, plus limitées sur le dispositif de contrôle interne.

2.5.1 La montée en charge de la fonction d'audit a été poursuivie et mieux intégrée dans le pilotage de la branche

[155] La fonction d'audit en région, pilotée depuis la direction de l'audit de l'ACOSS, a été déployée, avec la mise en place d'un réseau d'auditeurs formés. Environ une quinzaine d'audits régionaux ont été réalisés. Les audits d'entités sont réalisés simultanément aux nominations de nouveaux directeurs régionaux. Le dispositif d'audit est donc en place, et ses travaux irriguent régulièrement le plan national de maîtrise des risques. La systématisation des audits d'entités pour établir les feuilles de mission des nouveaux directeurs d'URSSAF doit être envisagée.

2.5.2 La maturité du dispositif de maîtrise des risques reste un objectif à atteindre

[156] La précédente COG a vu se mettre en place un pilotage de la maîtrise des risques partagé entre la direction générale et l'agence comptable. L'instance nationale de maîtrise des risques, regroupant les pilotes régionaux de la maîtrise des risques, a simultanément été créée. Si le dispositif de pilotage est aujourd'hui stabilisé, plusieurs chantiers majeurs restent ouverts⁴¹.

2.5.2.1 La nécessaire convergence des dispositifs ordonnateur et comptable doit aboutir

[157] La branche s'est dotée d'un double dispositif de gestion du risque : le premier propre à l'agent comptable et le second propre à l'ordonnateur. La convergence des deux plans de contrôle doit permettre une meilleure couverture du risque. Elle nécessite de repenser le pilotage du dispositif, au niveau central et dans les URSSAF, et d'évaluer l'impact organisationnel de cette réorganisation. Les impacts sur les outils respectifs de l'ordonnateur (ONMR) et de l'agent comptable (CONTRAC) doivent être précisément cernés afin de préciser les objectifs de convergence de ces applications.

2.5.2.2 Les travaux sont encore à conduire pour les centres nationaux

[158] Une cartographie des risques a été définie pour le centre Paje. Concernant les autres centres nationaux, les travaux restent à conduire, en s'appuyant sur la méthodologie développée

⁴¹ Précision apportée à l'issue de la procédure contradictoire

pour Paje. Concernant les Certi, la réorganisation en cours de la DSI liée à sa transformation en direction de l'ACOSS a interrompu les travaux.

2.5.2.3 La formalisation des processus métiers doit permettre de fiabiliser l'activité

[159] La description par les fiches « références de pratiques » de normes métiers a été réalisée pour le recouvrement amiable et forcé qui nécessite une forte sécurisation juridique des actes accomplis. Les fiches s'appuient sur les recommandations des audits et des travaux de certification conduits par la Cour des comptes et permettent d'intégrer une dimension de maîtrise du risque. Elles permettent également une homogénéité des pratiques entre les organismes de recouvrement. Expérimentée sur le RAF, cette pratique doit être généralisée.

2.5.2.4 La mise en place du contrôle interne de l'ACOSS est une priorité forte

[160] Le déploiement du contrôle interne au sein de l'établissement public connaît un retard lié à sa faible priorisation. Le caractère singulier et sensible des opérations de recouvrement et de répartition conduites par l'ACOSS justifie pourtant la nécessité d'un dispositif de contrôle interne opérationnel et efficace.

2.5.3 La validation des comptes doit contribuer à la qualité de la production

[161] Le rapport de validation annuel présente l'évaluation par l'agent comptable de l'ACOSS de la qualité des comptes produits par chacun des organismes de la branche. Le tableau suivant présente l'évolution des opinions émises par l'agent comptable sur les trois premiers exercices de la COG

Tableau 17 : Évaluations des comptes des organismes

	2014	2015	2016
Validation sans observation	7	12	10
Validation avec observations	26	22	20
Validation avec observations et corrections			4
Refus de validation	1	1	1

Source : IGAS à partir des rapports de validation 2014, 2015 et 2016.

[162] Le refus de validation reste marginal et s'applique de manière récurrente à la CGSS de Guadeloupe, dont les résultats d'atteinte des objectifs de validation se dégradent encore (67 % en 2015 et 55 % en 2016). Cela semble indiquer que la branche et ses tutelles ne tirent pas toutes les conséquences de cette situation.

[163] L'évolution des résultats obtenus entre 2014 et 2016 reste difficile à interpréter dans la mesure où le cadre de validation a évolué sur la période : un système de pondération des constats a été mis en place pour la validation 2016.

[164] Proche de l'exercice de certification, la validation s'applique toutefois à des comptes provisoires, qui ne comprennent pas les écritures de dépréciation, de provisions et de produits à recevoir. Par ailleurs, le rapport de validation indique que « les constats en lien avec la gestion du recouvrement révélés au début de l'année 2017, post-clôture des comptes, et bien qu'impactant de manière limitative les comptes de la branche, conduiront à des réflexions supplémentaires pour

fiabiliser encore la qualité des comptes en amont de la clôture ». Un renforcement de l'interaction entre qualité de la production et qualité des comptes est donc à rechercher.

2.6 Une gestion professionnelle de la trésorerie dont les risques sont mieux encadrés

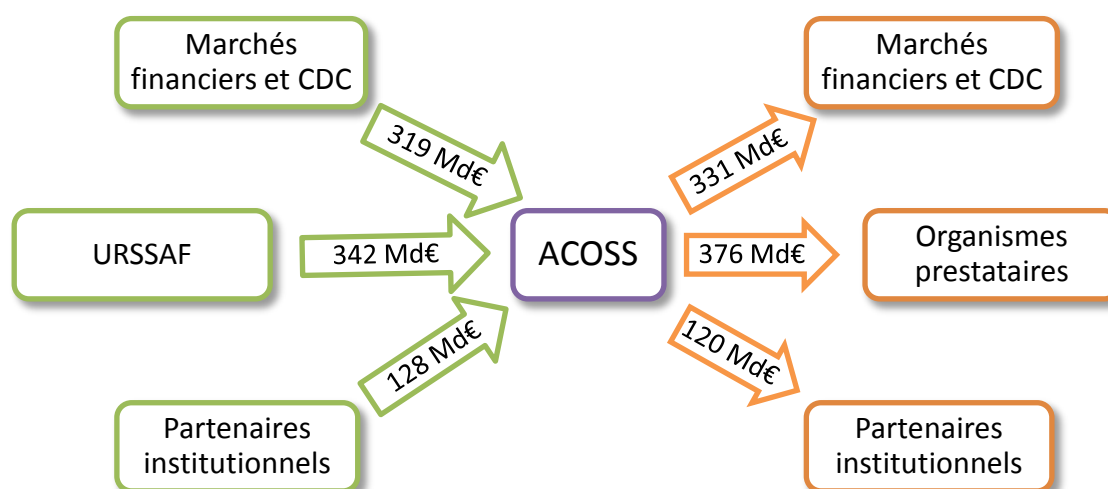
[165] Les flux financiers traités par l'ACOSS se caractérisent par leur importance et leur diversité : ils affectent le fonctionnement de l'ensemble de la sécurité sociale, mais également de partenaires majeurs, comme l'assurance chômage. L'Agence a pour mission d'assurer une gestion sécurisée et optimale de ces trésoreries. Par ailleurs, de nouvelles fonctions de gestion pour le compte de partenaires (RSI, mutualité sociale agricole, fonds pénibilité et fonds de solidarité vieillesse) ont été attribuées à l'ACOSS sur la période de la COG actuelle. Le renforcement du rôle de l'ACOSS a été simultané à une évolution des modes de financement du besoin de trésorerie de la sécurité sociale.

[166] L'ACOSS répond aux attentes en matière d'optimisation de la gestion de trésorerie. Cependant la qualité de cette gestion est également tributaire de celle des organismes prestataires. Aussi, une meilleure coordination des objectifs des différentes COG est nécessaire.

2.6.1 Des flux financiers massifs transitent par l'ACOSS

[167] Le schéma ci-dessous illustre les masses financières de trésorerie échangées entre l'ACOSS et ses différents partenaires. Le flux principal est constitué par le recouvrement auprès des cotisants par les URSSAF (342 Md€) et le reversement aux branches prestataires (376 Md€). Les flux avec les partenaires institutionnels (Cades et recettes directes en flux d'entrée, Unedic, CADES, FSV en flux de sortie) sont en augmentation constante. Au-delà de la gestion de la trésorerie du régime général, l'ACOSS voit ses responsabilités de recouvrement étendues à d'autres partenaires de la protection sociale.

Schéma 4 : Les flux de trésorerie du régime général en 2016



Source : Données ACOSS, traitement mission.

2.6.2 Les objectifs d'optimisation et de sécurisation de la trésorerie sont globalement atteints

[168] Les besoins de financement prévisionnels importants et les nouvelles missions de gestion de la trésorerie de la sécurité sociale dévolues à la branche du recouvrement justifient que la gestion de la trésorerie ait fait l'objet d'une fiche thématique (fiche 09) dans la COG. Les objectifs fixés sont globalement atteints, même si les travaux sur le système national de trésorerie ne débutent véritablement qu'en fin de COG.

[169] La réduction du nombre des trésoreries permise par la régionalisation a permis de simplifier et fiabiliser les prévisions de trésorerie. La formalisation des procédures de gestion et le développement de la maîtrise des risques ont également contribué à l'amélioration de cette gestion.

[170] Le rapport d'audit externe⁴² pour 2015, dernier disponible, situe le niveau de qualité de la prévision de la trésorerie à 99,95 %, ce qui représente un différentiel de 440 M€, à rapprocher des flux financiers traités par la branche. La prévision est donc de bonne qualité, en amélioration sensible par rapport à 2014 où le décalage représentait 0,28 % des flux d'encaissement et de tirages. Cependant la mission n'a pas pu s'assurer que ce niveau de qualité est atteint à nouveau en 2016 : le projet de rapport d'audit ne fournit pas ce chiffre, même s'il indique que « les écarts sont correctement appréhendés dans l'ajustement quotidien » sur la durée de la COG.

2.6.2.1 Le document de stratégie financière annuel est adopté trop tardivement, ce qui en réduit très fortement l'intérêt

[171] L'importance des activités de marché dans la gestion des besoins et des excédents ponctuels de trésorerie de la branche justifie l'intérêt pour l'ACOSS d'inscrire sa stratégie financière dans un cadre fixé ou approuvé par l'État.

[172] Le code de la sécurité sociale prévoit que la stratégie de financement, de placement et de gestion du risque fasse l'objet d'une approbation annuelle par les tutelles. Sur les trois premières années de la COG, cette approbation est intervenue très tardivement (le 28 novembre 2014 pour l'année 2014, le 18 décembre 2015 pour l'année 2015), même si une amélioration significative est intervenue en 2016 (lettre d'approbation datée du 22 juillet 2016).

[173] L'objectif d'un cadrage formalisé a priori de l'activité de l'ACOSS n'est pas véritablement atteint et les modalités d'élaboration de ce document doivent être revues. La conception d'un projet de plan de financement par l'ACOSS nécessite de disposer d'une information fiable sur les hypothèses retenues en PLF et en PLFSS. Le plan peut donc difficilement être formalisé avant le début de l'année en cours. Cependant, les délais de validation et de signature devraient être sensiblement réduits, ce qui nécessite probablement de renforcer la capacité d'expertise des tutelles.

2.6.2.2 La gestion du risque est mieux encadrée

[174] Les audits externes de gestion du risque prévus par la LFSS pour 2012 ont été réalisés et produits à la mission pour les deux premiers exercices de la COG. Les rapports concluent à une

⁴² Rapport d'audit de la gestion du risque de liquidité sur l'année 2015. Deloitte.

gestion conforme aux standards du marché et à des évolutions positives au regard des recommandations émises.

[175] Les travaux conduits en 2014 et 2015 ont permis de renforcer la maîtrise des risques locale avec le déploiement du « standard de pratiques recommandées ». Par ailleurs, le plan de maîtrise des risques de la direction financière a été intégré dans l'outil national de maîtrise des risques. Les rapports d'audit concluent à une gestion satisfaisante du risque de liquidité⁴³.

2.6.2.3 La rationalisation de la gestion back-office de la trésorerie, permise notamment par la réorganisation territoriale, doit être évaluée

[176] La gestion de la trésorerie est assurée par les agences comptables qui sont en charge des opérations bancaires des unions. La réorganisation territoriale s'est traduite par une réduction du nombre de comptes bancaires qui a mécaniquement simplifié la centralisation des flux de trésorerie et réduit les risques associés lors des opérations de vidages des comptes. Elle s'est accompagnée d'une réduction du nombre des établissements bancaires détenteurs de comptes de la branche du recouvrement. Onze banques ont été sélectionnées pour l'ensemble de la branche à la suite d'appels d'offres. Les constats qui ressortent de cette rationalisation des marchés de service bancaire sont contrastés : la branche semble confrontée à un désengagement des réseaux bancaires, lié à la fois à des conditions de rémunération peu favorables et à une gestion du risque complexe.

➤ Aussi, la mission préconise :

- une évaluation du dispositif bancaire actuel, dans l'objectif d'une exposition au risque la plus réduite possible et d'une réelle concurrence des réseaux bancaires qui passe notamment par la rémunération du service bancaire au juste prix et par l'adaptation du niveau de risque aux capacités du réseau bancaire.
- une évaluation de la pertinence de maintenir la passation de marchés locaux, alors que certaines négociations avec les têtes de réseaux bancaires sont assurées par l'ACOSS.

[177] Simultanément à la rationalisation du réseau, la professionnalisation des gestionnaires de trésorerie dans les URSSAF a été renforcée, conformément aux recommandations de l'audit externe pour l'année 2015, par les formations et l'animation du réseau des trésoriers et d'une instance de pilotage de la trésorerie.

2.6.2.4 L'internalisation de la gestion des ECP a été réussie

L'ACOSS a internalisé en 2016 la gestion des ECP (papier commercial en devises) assurée jusqu'alors par l'Agence France Trésor. Les impacts organisationnels de cette internalisation, qui a affecté les services de la direction financière et de l'agence comptable ont été bien anticipés. L'internalisation s'est accompagnée d'un renforcement significatif des ECP dans la gestion de trésorerie.

⁴³ Précision apportée à l'issue de la procédure contradictoire.

2.7 Le pilotage et l'évaluation du recouvrement amiable et forcé sont en retrait par rapport aux attentes du réseau et ne permettent pas d'en mesurer l'efficacité

[178] Le recouvrement amiable et forcé (RAF) intervient dès le constat de la défaillance du cotisant à l'échéance de paiement. La COG 2014-2017 s'est tout d'abord inscrite dans la continuité des actions précédemment engagées qui tendaient à développer la phase amiable du recouvrement. Elle a également prévu un renforcement des actions en direction des entreprises en difficultés, du profilage des cotisants et la recherche d'une meilleure efficacité du recouvrement forcé.

[179] Les actions engagées s'inscrivent dans le cadre fixé par la COG. Cependant, le dispositif d'évaluation du RAF paraît en retrait par rapport aux enjeux de ressources affectées et de recouvrement. De ce fait, l'appréciation de son efficacité et de l'intérêt du renforcement des ressources qui y sont affectées est rendue difficile.

2.7.1 Les actions de la branche s'inscrivent pleinement dans les priorités de la COG, mais connaissent des niveaux d'avancement inégaux

[180] La partie de la COG consacrée au recouvrement amiable et forcé est organisée autour de deux axes :

- l'adaptation des dispositifs de recouvrement aux entreprises en difficulté,
- l'amélioration de l'efficacité du recouvrement. Ce deuxième axe concerne trois sujets :
 - Le profilage des cotisants et l'adaptation du recouvrement à leurs caractéristiques,
 - La primauté du recouvrement amiable,
 - L'amélioration de l'efficacité du recouvrement forcé.

[181] L'appréciation de la mission a été réalisée à partir des données figurant dans les rapports d'activité thématiques consacrés au RAF au titre des années 2014 et 2015, dans les rapports de suivi de la COG au titre des années 2014 et 2015 et dans les versions provisoires du rapport de suivi et du rapport thématique 2016. Les données issues de la base IGOR pour les années 2010 à 2016 inclus, reposent sur d'autres méthodes de calcul. La multiplicité des méthodes de dénombrement et de calcul ne permet d'ailleurs que très difficilement les comparaisons et la mesure des évolutions sur la durée de la COG.

2.7.1.1 La détection préventive des entreprises en difficulté repose sur des initiatives locales qui doivent être structurées, évaluées et diffusées

[182] La COG porte une attention particulière aux entreprises en difficulté. Elle prévoit une meilleure détection (mise à disposition d'un « score de défaillance » construit à partir d'un modèle logit⁴⁴) et une adaptation du traitement des difficultés des entreprises (simplifier les démarches, mieux prendre en compte le caractère conjoncturel ou structurel des difficultés, développer la capacité d'expertise financière). Cependant, la branche ne dispose pas de processus de traitement « en amont » des entreprises en difficulté :

⁴⁴ Précision apportée à l'issue de la procédure contradictoire.

- d'une part, les procédures de recouvrement amiable ne débutent que lorsqu'une absence de déclaration ou un défaut de paiement sont constatés aux échéances ;
- d'autre part, les URSSAF n'ont pas une connaissance exhaustive de la situation économique ou financière d'une entreprise (cas d'une entreprise en difficulté qui déclare et règle ses cotisations sociales, au moins sur la part ouvrière), ou en prennent connaissance trop tardivement pour contribuer à éviter une procédure collective.

[183] Les collaborations des administrations locales sont indispensables à la fois dans la phase de détection et dans la phase de traitement des difficultés des entreprises. Des initiatives locales ouvrent des pistes de réflexion qu'il convient d'évaluer et de généraliser.

Le traitement global des entreprises en difficulté par les administrations publiques est perfectible

[184] Après la crise de 2008, les pouvoirs publics ont souhaité renforcer la coordination entre les créanciers publics des entreprises en difficulté dans les commissions départementales des chefs de services financiers (CCSF) qui réunissent les administrations fiscale et sociale sous la présidence du directeur départemental des finances publiques⁴⁵. Le nombre de recours aux CCSF par les débiteurs de dettes fiscales ou sociales reste assez faible, et conduit de manière limitée à une remise de dettes.

[185] L'animation des CCSF par la DGFIP s'appuie sur un réseau de compétences en analyse financière qui permet à l'administration des finances de disposer de diagnostics fiables sur la viabilité des entreprises dont la situation est examinée en CCSF. La branche du recouvrement devrait pouvoir s'appuyer de manière plus systématique sur cette compétence. La mission a constaté que des coopérations ont pu être localement développées, mais ce dispositif gagnerait à être systématisé et organisé. Par ailleurs, les effets des avis ou décisions liés aux travaux des CCSF devraient être plus systématiquement évalués sur le maintien de l'activité et de l'emploi.

[186] De manière générale, le maillage territorial de la prévention et du traitement des entreprises en difficulté nécessiterait de mieux articuler les collaborations entre les partenaires locaux (préfectures et services déconcentrés de l'État, et au premier chef les DIRECCTE, les chambres consulaires et syndicales, la Banque de France, L'AGIRC-ARRCO...). Il appartient aux administrations centrales d'organiser ces partenariats.

Les expérimentations locales doivent être évaluées et diffusées

[187] La mission a pris connaissance de deux expérimentations conduites en région Bourgogne Franche-Comté par la DIRECCTE et l'URSSAF⁴⁶ :

⁴⁵ Ces commissions accordent aux entreprises qui rencontrent des difficultés financières des délais de paiement pour leurs dettes fiscales et sociales, des remises partielles de dettes dans le cadre d'une procédure collective et, à titre dérogatoire, des remises partielles ou intégrales des majorations de retard et des pénalités lorsque l'entreprise fait l'objet d'une reprise ou d'une restructuration financière.

⁴⁶ Ces expérimentations ont été conduites avec l'appui du SGMAP.

Encadré 7 : Expérimentations conduites en Bourgogne-Franche-Comté par la DIRECCTE et l'URSSAF

Une première expérimentation visait à identifier au sein de la région les établissements à risque afin de leur proposer un accompagnement. Cette identification a été réalisée à partir des données détenues par la DIRECCTE et l'URSSAF. Une fois identifiés, ces établissements ont été orientés par le Commissaire au Redressement Productif (CRP) vers les CMDE de la DIRECCTE, et ont fait l'objet d'un contact, à l'issue duquel soit un accompagnement CRP ou CMDE renforcé a été mis en place (mobilisant l'URSSAF, la Banque de France, la DRFIP, la BPI...) soit un accompagnement classique CMDE.

Les données exploitées étaient issues de la DIRECCTE et de l'URSSAF :

- Recul du volume d'intérimaires de 30 % ou plus (DIRECCTE) ;
- Apparition d'une ou plusieurs périodes d'activité partielle (DIRECCTE) ;
- Baisse de 10 % ou plus des effectifs permanents (DIRECCTE) ;
- Existence d'un minimum de trois débits dans le recouvrement des cotisations au cours de l'année de référence (URSSAF) ;
- Persistance de cotisations impayées (URSSAF) ;
- Ratio « reste à recouvrer/Cotisations liquidées » au moins égal à 5 (URSSAF).

Sur les 41 entreprises identifiées, 18 faisaient l'objet de difficultés avérées, et 16 ont fait l'objet d'un plan d'action renforcé.

Une seconde expérimentation a été lancée dans la région en septembre 2016, afin de construire un modèle prédictif de défaillance des établissements de plus de 10 salariés, tous secteurs confondus, autour d'une start-up d'État « Signaux Faibles ». Les entreprises signalées font ensuite l'objet d'une visite CMDE.

L'URSSAF fournit les données ci-dessous pour alimenter l'algorithme :

- Les effectifs et l'évolution des effectifs ;
- L'évolution du débit sur les cotisations ouvrières et patronales ;
- Les cotisations sociales et les DPAE.

[188] Il convient cependant de souligner que les premiers retours dont a disposé la mission semblent indiquer que l'outil vient plutôt en confirmation de diagnostics déjà établis à partir de la connaissance empirique du tissu économique dont disposent les organismes de recouvrement. Pour autant, il serait intéressant d'étudier les impacts de l'enrichissement de ce modèle prédictif par des données issues de la Banque de France, de la DGFIP ou d'autres organismes publics.

2.7.1.2 L'adaptation des méthodes de recouvrement aux profils des cotisants a moins progressé

[189] Le profilage des cotisants reste assez fruste et s'appuie essentiellement sur le caractère mono/multi-débitteur et mono/multi — récidiviste. Plusieurs pistes de travail s'ouvrent pourtant pour adapter la relation au cotisant en fonction de ses caractéristiques (taille, secteur d'activité, ancienneté de la structure, localisation géographique...) qui semblent être explorées dans certaines URSSAF. Ceci permettrait d'aller vers des techniques prédictives plus perfectionnées.

2.7.1.3 La primauté du recouvrement amiable a été tardivement renforcée

[190] Le renforcement de la phase de recouvrement amiable s'est traduit par la diversification des modalités de relance amiable (courrier, téléphone et courriel) et par une augmentation de l'activité de relance amiable surtout sensible en 2016. Selon les éléments fournis par l'ACOSS, le

taux d'intensité de l'amiable⁴⁷ s'est fortement amélioré en 2016, traduisant une augmentation des interventions en amont de la mise en demeure.

Tableau 18 : Indicateur « Intensité de l'amiable »

	2014	2015	2016
Nombre d'actions amiables retenues	807 021	819 395	1 037 403
Nombre d'actions de 1 ^{er} niveau retenues	1 664 210	1 596 019	1 842 398
Indicateur « Intensité de l'amiable »	48,5 %	51,3 %	56,3 %

Source : ACOSS.

2.7.1.4 La recherche d'une meilleure efficience du recouvrement forcé s'appuie essentiellement sur la relation avec les huissiers de justice

[191] Les évolutions en matière de recouvrement forcé ont porté, d'une part, sur le renforcement de la relation contractuelle entre les URSSAF et les huissiers de justice et, d'autre part, sur la dématérialisation des flux de données avec les huissiers. En 2016, plus de 597 000 contraintes ont été envoyées aux études, pour un montant de 3,3 Md€.

[192] L'arsenal juridique n'ayant pas connu d'évolution notable sur la période de la COG, les efforts ont donc été concentrés sur la recherche d'une meilleure efficacité du recouvrement réalisé par les huissiers de justice. Le conventionnement a été revu, sur la base des bilans d'activités précédents des études. Un bilan de ce redéploiement devra être tiré en fin d'année 2017.

[193] La dématérialisation des dossiers transmis aux huissiers et de leur facturation est en cours de déploiement sur le premier semestre 2017.

[194] Les gains permis par la dématérialisation sont évalués à 14 ETP.

2.7.2 Le dispositif d'évaluation du RAF prévu par la COG est peu lisible et incomplet

[195] Le niveau des ressources que la branche consacre aux différentes procédures de recouvrement amiable et forcé (RAF) doit s'apprécier au regard de leur efficacité en termes de recouvrement. Le RAF doit également répondre à un objectif d'équité et à une préoccupation d'exemplarité. Pour autant, l'efficacité des procédures de recouvrement reste tributaire de facteurs exogènes, au premier rang desquels figure la conjoncture économique, et du cadre juridique qui contraint l'activité de recouvrement, notamment en cas de redressement et de liquidation judiciaires. L'efficacité intrinsèque des actions mises en œuvre par le réseau du recouvrement est donc difficile à évaluer. Cependant, une réflexion doit être conduite sur cette question au regard des ressources mobilisées par le RAF.

⁴⁷ Sur le périmètre de la métropole et pour le régime général et les ETI professions libérales (fiche indicateur).

2.7.2.1 Le niveau de réalisation des objectifs de la COG est en amélioration notable en 2016

[196] L'évaluation de l'état d'avancement des objectifs de la COG repose sur le système de mesure mis en place par l'ACOSS. Les taux d'avancement présentent une forte progression en 2016. Les objectifs fixés par la COG pourraient donc être atteints au terme de la convention.

Tableau 19 : État d'avancement des objectifs de la COG

Action à conduire	Avancement 2014	Avancement 2015	Avancement 2016
4.1.1 Mieux détecter les entreprises en difficulté	0 %	15,7 %	67,9 %
4.1.2 Améliorer le traitement des entreprises en difficulté	0 %	25,1 %	69,3 %
4.2.1 Adapter les stratégies de recouvrement aux profils	6,5 %	29,8 %	60,1 %
4.2.2 Primauté du recouvrement amiable dans le cadre d'une stratégie multicanal	12,5 %	33,9 %	63,5 %
4.2.3 Renforcer l'efficacité du recouvrement forcé	11,4 %	33,8 %	68,6 %

Source : Rapports thématiques de suivi de la COG.

Le seul point de difficulté relative concerne le profilage des cotisants et l'adaptation des méthodes de recouvrement, dont la conduite de projet a été fluctuante jusqu'à cette année. Concernant les entreprises en difficulté, l'outillage interne de détection et de traitement a fortement progressé en 2016, même si la mission considère qu'il reste largement perfectible.

2.7.2.2 Les indicateurs de la COG ne démontrent pas l'impact et l'efficacité des nouvelles mesures

[197] Trois indicateurs de résultats et trois indicateurs de suivi sont affectés à la fiche thématique sur le RAF. Un seul indicateur est en lien direct avec les actions et objectifs de la COG (intensité de la politique amiable et objectif 4.2.2). Les autres indicateurs mesurent l'efficacité globale du RAF, sans permettre de lier l'évolution des résultats aux objectifs de la COG. Ainsi, il ne ressort pas que les premières mesures mises en place auprès des entreprises en difficulté aient influé sur l'évolution du recouvrement amiable et forcé. Par ailleurs, les actions de profilage ont connu un développement limité qui ne semble pas avoir eu une influence notable sur les résultats obtenus.

[198] La mission souligne également que les résultats obtenus sur les deux premières années de la COG sont en retrait par rapport à ceux obtenus en 2012 ou en 2013, à l'exception de l'indicateur sur l'intensité de la politique amiable qui, après une baisse la première année de la COG connaît une hausse significative (+16 % entre 2014 et 2016).

Tableau 20 : Évolution des indicateurs

	Cible	2013	2014	2015	2016
Intensité de la politique amiable	50 %	49,40 %	48,49 %	51,34 %	56,3 %
Taux de récupération des créances à 100 jours en nombre	63 %	62,09 %	60,38 %	61,67 %	67,37 %
Taux de récupération des créances à 300 jours en montant	90 %	89,14 %	88,25 %	ND	
Taux de récupération des créances à 100 jours en montant		72 %	68,65 %	70,68 %	77,89 %
Taux de restes à recouvrer à 15 mois		0,82 %	0,81 %	0,72 %	
Taux de recouvrement suite à contrôle et LCTI		Indicateur non disponible			

Source : *Rapports thématiques de suivi de la COG*

[199] L'augmentation sensible du taux de récupération des créances à 100 jours en nombre et en montant en 2016 (résultats mesurés à août 2016) peut résulter pour partie de l'intensité plus forte de la politique amiable. Cependant la corrélation est incertaine dans la mesure où, dans ce délai, les actions engagées peuvent relever aussi bien du recouvrement amiable que du recouvrement forcé. Par ailleurs, les impacts d'une amélioration de la situation économique globale des cotisants du régime général ne sont pas mesurés.

2.7.3 Un volume d'activité élevé dont l'évaluation reste parcellaire

[200] LE RAF fait l'objet d'un rapport thématique annuel qui délivre une information fournie sur l'activité du recouvrement en phase amiable puis du recouvrement contentieux. L'efficacité réelle des procédures successivement engagées dans chacune des phases de recouvrement reste difficile à cerner. En outre, l'impact et l'efficacité des évolutions engagées notamment en matière de ciblage des publics ne sont pas véritablement mesurés.

2.7.3.1 Les variations des volumes d'activités restent à expliquer

[201] La mission observe que les périmètres des données utilisées pour le service des indicateurs de la COG et pour les rapports annuels thématiques ne sont pas identiques. Toutefois, les évolutions globales ne sont pas remises en cause. Les trois premières années d'activité décrites dans le tableau montrent des variations importantes dont les raisons restent à expliquer : les impacts de la conjoncture économique (nombre de débiteurs à l'échéance en entrée du cycle du RAF) et des choix de politique du recouvrement ne sont pas distinctement évalués sur le niveau d'activité. Sur la deuxième année de la COG, le tableau montre un recul sensible de l'activité, qui affecte surtout la phase amiable et qui porte sur les cotisants du régime général. De la même façon, les mises en demeure directes augmentent significativement en 2014 (+8 %) et reviennent à leur niveau antérieur en 2015. La très forte variation constatée entre 2015 et 2016 (+13 %) se traduit par près de 420 000 actions supplémentaires. Les évolutions semblent empiriquement liées à celles des effectifs dont les variations restent inexpliquées.

Tableau 21 : Évolution des effectifs du RAF (en ETP)

	2013	2014	2015	2016
Effectifs	876,6	909,2	889,1	924,7

Source : ACOSS.

Tableau 22 : Évolution de l'activité du RAF

	2013	2014	2015	2016
Téléphone	373 000	312 000	314 000	398 000
Premier courrier	130 000	145 000	146 000	177 000
Avis amiable	601 000	708 000	647 000	874 000
Mise en demeure directe	1 160 000	1 250 000	1 151 000	1 238 000
Mise en demeure après action amiable	547 000	580 000	546 000	606 000
Autres actions téléphoniques	18 000	17 000	16 000	16 000
Dernier avis avant poursuite	307 000	317 000	311 000	369 000
Contrainte	550 000	589 000	568 000	491 000
TOTAL	3 686 000	3 918 000	3 699 000	4 169 000

Source : Rapports thématiques sur le RAF — Source Pléiade.

[202] Le renforcement du recouvrement amiable prévu par la COG se traduit dans la répartition du nombre des actes entre la phase amiable et la phase contentieuse uniquement en 2016, après être resté assez stable sur les trois années précédentes. Il est précisé toutefois que les relances par courriel ne sont pas recensées par l'ACOSS. Elles manquent donc dans la comptabilisation des actes amiables.

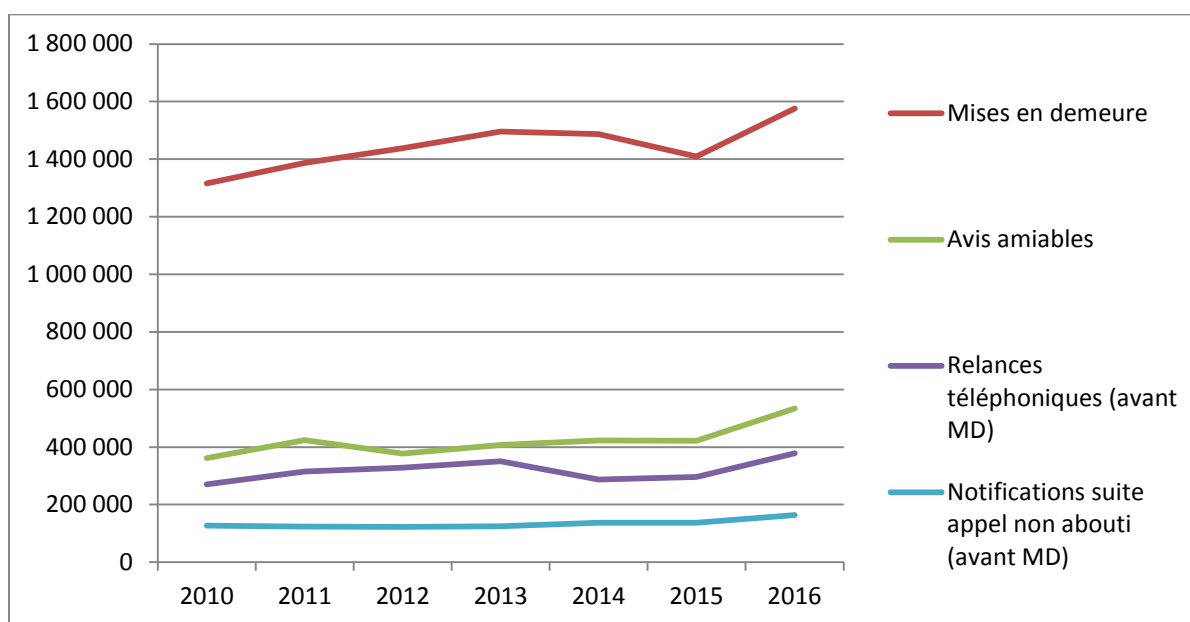
Tableau 23 : Répartition entre le recouvrement amiable et le recouvrement forcé

	2013	2014	2015	2016
Recouvrement amiable	2 829 000	3 012 000	2 820 000	3 309 000
Dernier avis avant poursuite	307 000	317 000	311 000	369 000
Contrainte	550 000	589 000	568 000	491 000
TOTAL	3 686 000	3 918 000	3 699 000	4 169 000
Recouvrement amiable	76,75 %	76,88 %	76,24 %	79,37 %
Dernier avis avant poursuite	8,33 %	8,09 %	8,41 %	8,85 %
Contrainte	14,92 %	15,03 %	15,36 %	11,78 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : IGAS à partir des rapports thématiques sur le RAF — Source Pléiade.

[203] La mission a disposé des données utilisées pour le service des indicateurs, dont le champ est plus restrictif que celui des données qui figurent dans les rapports thématiques : il ne porte que sur la métropole et sur les cotisants du régime général hors entreprises étrangères et les professions libérales hors auto entrepreneurs. À leur avantage, ces données permettent d'apprécier les évolutions sur une durée longue. Les évolutions entre les années 2010 et 2015 restent limitées (et parfois marquées d'importantes fluctuations à l'intérieur de la période), mais l'année 2016 marque une forte hausse des volumes qui affecte plus l'activité de relance avant mise en demeure (+27 % entre 2015 et 2016) que l'envoi des mises en demeure (+12 % sur la même période), confirmant ainsi la primauté donnée aux procédures amiables.

Graphique 5 : Évolution du nombre d'actes – base indicateurs COG



Source : ACOSS, socle final 2016, traitement mission.

[204] Sur ce champ plus restreint, les constats sont confirmés : les évolutions sont irrégulières, mais en hausse en 2016. Il convient cependant de souligner que les mises en demeure ne distinguent pas celles qui sont émises directement de celles qui sont émises après un premier acte de procédure amiable.

[205] La mission considère donc que l'analyse des liens entre les volumes d'activité, le déploiement des actions prévues par la COG et l'efficacité du RAF reste à conduire. La branche n'a pas semblé outillée pour produire cette analyse.

2.7.3.2 Les impacts financiers ne sont pas décrits et la mesure de l'efficacité est à développer

[206] Le système de reporting du RAF repose avant tout sur des éléments de volumétrie et sur des taux de recouvrement, qui ne permettent pas d'apprécier l'efficacité financière du recouvrement : les indicateurs financiers sont absents. L'analyse des efficacités respectives du recouvrement amiable et du recouvrement forcé n'est pas conduite. De la même façon, l'analyse de l'efficacité financière des différents types d'actes n'est pas fournie. À titre d'exemple, il aurait été intéressant de connaître l'efficacité du courriel, dont l'usage a été développé au cours de la COG, dans le recouvrement, tant du point de vue du nombre de créances recouvrées que des montants financiers recouverts.

[207] La comptabilité analytique montre une relative stabilité du coût du RAF sur 2014 et 2015 et une augmentation intervenue en 2016, en lien avec l'augmentation de l'activité. Environ 900 ETP sont affectés au RAR, soit 8 % de l'effectif total de la branche et 12 % de l'effectif dit « métier », ce qui reste modeste au regard du nombre d'actes accomplis.

Tableau 24 : Le RAF en coûts directs et coûts complets (en M€ et en % de la masse salariale totale et des autres dépenses de fonctionnement)

	2014		2015		2016	
Coût direct masse salariale	63,7	7 %	62,9	7 %	66,1	8 %
Coût direct autres dépenses de fonctionnement	14,3	3 %	13,7	3 %	14,6	2,8 %
Coût direct total	78,0	5,5 %	76,6	5,7 %	80,7	6,1 %
Coût complet	124,9		122,9		128,4	

Source : Comptabilité analytique ACOSS

[208] Au-delà du constat d'une augmentation du coût du RAF en 2016, la mission n'a pas pu conduire une analyse de l'efficacité du RAF et de l'évolution de cette efficacité sur la durée des trois premières années de la convention en l'absence de données financières. Pour autant, aussi frustré soit-il, le ratio entre le nombre d'actes accomplis et le coût complet du RAF permet de démontrer que le RAF est une activité dont le coût marginal décroît fortement.

Tableau 25 : Coût complet par acte du RAF

	2014	2015	2016
Coût complet du RAF (en M€)	124,9	122,9	128,4
Nombre d'actes (en milliers)	3918	3699	4169
Coût à l'acte (en €)	31,8	33,2	30,8

Source : IGAS à partir des données ACOSS.

[209] L'interprétation doit être conduite avec prudence dans la mesure où le niveau d'automatisation dans la production des actes influe fortement sur le coût, du fait de la prédominance de la masse salariale dans le coût complet. Seules les données financières du RAF permettraient de savoir si une augmentation des ressources affectées en augmenterait simultanément la rentabilité tout en diminuant significativement le coût unitaire.

[210] Les données disponibles dans le réseau permettent à l'ACOSS de mener cette évaluation.

2.8 Les résultats du contrôle et de la lutte contre la fraude sont contrastés

[211] La fonction de contrôle et de lutte contre le travail illégal (LCTI) est l'une des trois activités au cœur du métier de la Branche. Elle participe de la sécurisation des ressources de la Sécurité sociale, de la garantie des droits sociaux des salariés et du maintien des conditions d'une concurrence économique équitable entre acteurs économiques.

[212] Pour rappel, le contrôle est une activité de vérification qui comprend les opérations de contrôle comptable d'assiette (CCA), exercées sur place par des inspecteurs du recouvrement, ainsi que de contrôle partiel d'assiette (CPA), réalisé sur pièces par les contrôleurs. La vérification a pour objectif de corriger les irrégularités déclaratives des entreprises, qu'elles soient intentionnelles ou non. Le redressement peut, le cas échéant, s'accompagner de pénalités, voire de restitutions d'un trop-perçu au cotisant par l'URSSAF.

[213] La lutte contre la fraude ou contre le travail illégal, exercé par des inspecteurs du recouvrement, a pour but de réprimer le travail dissimulé. Cette activité est coordonnée au niveau interministériel avec les autres services de l'État en charge de la lutte contre la fraude.

[214] Début 2017, l'avancement des actions prévues par la convention d'objectifs et de gestion (COG) de l'ACOSS dans ce domaine⁴⁸ était en deçà du taux d'avancement conventionnel prévu (taux d'avancement effectif de 53,6 % pour le contrôle et 56,4 % pour la lutte contre la fraude, contre 80,1 % et 82,9 % respectivement prévus initialement⁴⁹).

[215] Le principal constat est que le rendement financier direct de la vérification et de la lutte contre la fraude reste fortement positif malgré des évolutions constatées selon les segments d'activité.

2.8.1 Les résultats obtenus par le contrôle et la lutte contre le travail illégal divergent désormais

2.8.1.1 Une décélération de l'activité tous domaines confondus

[216] L'activité a décéléré depuis le début de la COG. Le nombre d'actions engagées en matière de LCTI et de contrôle comptable d'assiette (CCA) baisse continûment depuis 2014 (-19 % entre 2014 et 2016 et -3 % respectivement). Un ressaut de l'activité de vérification CCA est, néanmoins, à noter entre 2015 et 2016 (+2 234 actions). Autres points marquants, les régularisations en valeur absolue diminuent régulièrement depuis 2012 et le taux de couverture du fichier RG a été, chaque année, inférieur à 2013. Le nombre de contrôles partiels sur pièces est aussi en retrait.

Tableau 26 : Performances du contrôle

	2013	2014	2015	2016	Évolution 2014-2016
Montant (M€)					
Redressements	794,5	865,2	854,7	734,4	- 15 %
Régularisations (restitutions incluses)	904,4	997,2	1024,1	890,6	- 11 %
Nombre d'actions CCA (Métropole)					
TPE	50 113	48 585	44 737	48 468	0 %
PME	25 647	25 037	24 077	22 588	- 10 %
GE	1 025	1 108	882	891	- 20 %
TGE	125	133	148	119	- 11 %
ACT	1 350	1 377	1 561	1 573	14 %
Total	78 260	76 240	71 405	73 639	- 3 %
Indicateurs contrôle COG					
Taux de couverture du fichier RG	11,78 %	11,43 %	11,66 %	11,29 %	
Taux de contrôle des cotisations liquidées sur 4 ans	72,5 %	67,4 %	61,6 %	52,6 %	
Taux de redressement positif des cotisations contrôlées	2,12 %	2,27 %	2,24 %	2,20 %	
Taux couverture du fichier des travailleurs indépendants			À construire	À construire	

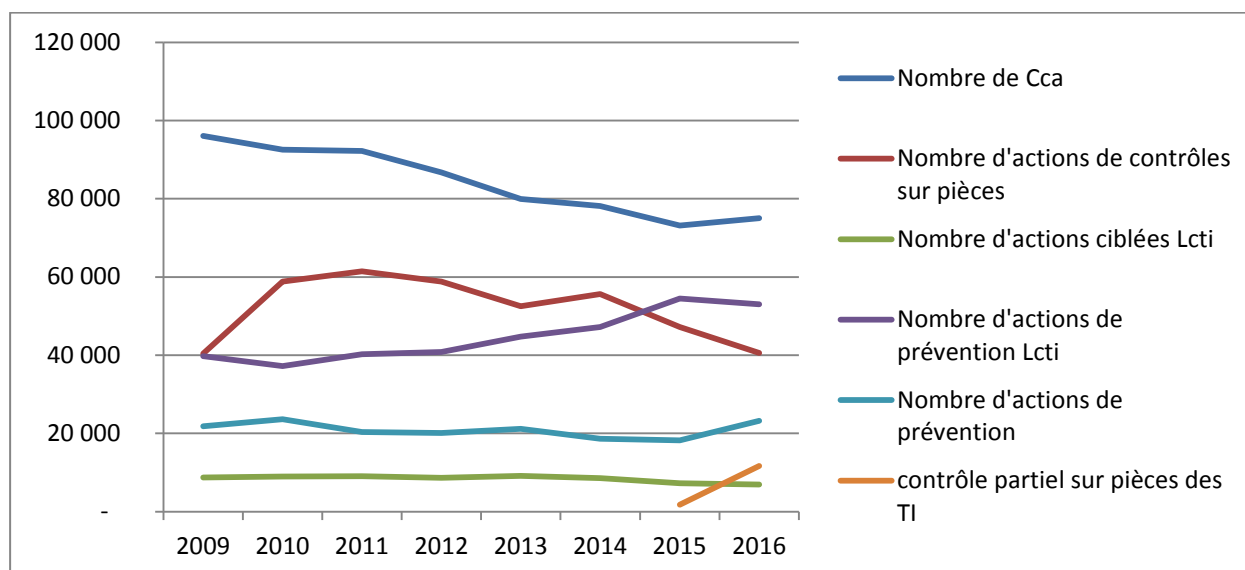
Source : ACOSS, tableau de bord (décembre 2016) et rapport thématique de suivi de la COG pour 2016.

⁴⁸ Le contrôle et la lutte contre le travail illégal font chacun l'objet d'une fiche thématique dans la COG actuelle. Voir *Fiche thématique n°6 « Contrôle »* et *Fiche thématique n°7 « Lutte contre la fraude »*, in La convention d'objectifs et de gestion Etat-ACOSS 2014 - 2017.

⁴⁹ ACOSS, *Rapport d'activité thématique « Suivi de la COG 2014-2017 »*, année 2016.

[217] On notera, corrélativement, une évolution de la structure de l'activité, avec une montée en charge de la prévention et une baisse sur longue période des actions du cœur de métier.

Graphique 6 : Évolution de l'activité de contrôle



Source : Acoss.

2.8.1.2 Une situation contrastée en matière de redressements

[218] La situation est, néanmoins, plus contrastée en matière de redressements, pour lesquels la LCTI et le CCA divergent clairement : la baisse des montants redressés par le CCA (partant d'un pic de 865 M€ en 2014 pour atterrir en 2016 à 734 M€, soit un point d'atterrissage inférieur à 2013) est, *a contrario*, plus que compensée par la hausse significative et continue des montants redressés en LCTI (281M€ en 2013, 543 M€ en 2016). L'amélioration des résultats de la LCTI résulte d'un meilleur ciblage, des effets d'apprentissage, d'un meilleur outillage ainsi que d'une organisation plus performante liée à la politique de spécialisation d'inspecteurs du recouvrement dans l'activité LCTI. Cette professionnalisation a permis de multiplier par quatre le montant annuel de redressement depuis 2009.

Tableau 27 : Évolution de l'activité LCTI

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2015/2016
Nombre actions LCTI	7 391	7 396	6 958	7 853	6 933	5 448	5 560	+2,1 %
Nombre actions avec redressement	5 132	5 703	5 599	6 192	5 695	4 743	4 876	+2,8 %
Taux de redressement des personnes LCTI	69,4 %	77,1 %	80,5 %	78,8 %	82,1 %	87,1 %	87,7 %	+0,64 pts
Montant de redressement en LCTI (M€)		206,8	240,4	281	391,2	452,2	543,9	+20,3 %

Source : ACOSS, tableau de bord (décembre 2016).

[219] Aussi le montant total des redressements, vérification et lutte contre la fraude confondus, est-il aujourd'hui stabilisé autour de 1,2 Md€.

2.8.1.3 Plusieurs facteurs expliquent la relative contre-performance de la vérification

[220] Les effectifs consacrés au contrôle/LCTI sur le terrain ont diminué au cours de la période conventionnelle, contrairement à l'ambition initiale de stabilisation : le nombre d'ETPMA⁵⁰ a, en effet, baissé de 3 % entre 2014 et 2016, passant de 1619 à 1571. Les 113 départs en retraite réalisés n'ont sans doute pas été suffisamment anticipés, le temps de formation nécessaire d'environ 18 mois s'avérant un facteur de décalage entre la décision de remplacement et sa mise en œuvre opérationnelle. S'y ajoute vraisemblablement, en début de période conventionnelle, une réticence de certains directeurs d'URSSAF à exonérer la fonction contrôle/LCTI des efforts concernant le rendu d'effectifs auxquels sont astreints les autres métiers de la branche.

Tableau 28 : Les effectifs du contrôle

Effectifs (unité ETPMA)	2014	2015	2016	Évolution 2016/2014
Contrôleurs du recouvrement	186	183	180	- 3 %
Inspecteurs du recouvrement	1 434	1 410	1 391	- 2,97 %
Total (unité ETPMA)	1 620	1 593	1 571	- 2,9 %

Source : ACOSS.

[221] La baisse des effectifs en activité⁵¹ n'est cependant que temporaire : la sortie de formation de promotions importantes de stagiaires en fin de période conventionnelle devrait se traduire par une amélioration des capacités d'intervention de la branche, modulo le remplacement des départs. 43 inspecteurs recrutés en 2016 devraient sortir de formation en octobre 2017 et 85 recrutements supplémentaires réalisés cette année devraient devenir opérationnels à l'automne 2018.

[222] De manière plus fondamentale, l'allongement des temps de contrôle (+28 % depuis 2009⁵², +15 % depuis 2014 en moyenne) a contribué à l'infléchissement du nombre d'opérations. La politique de sécurisation juridique et contentieuse, qui se traduit par un plus grand formalisme des actes, le renforcement des garanties du cotisant contrôlé (cf. charte⁵³), et la complexité des prélèvements sociaux⁵⁴ ont, entre autres, participé de cet allongement. L'absence d'étude disponible sur la pesée des opérations empêche toutefois de conclure définitivement au caractère exclusivement exogène de celui-ci.

[223] La politique de spécialisation des inspecteurs du recouvrement chargés de la LCTI se traduit par un objectif d'affectation exclusive à cette activité d'environ 10 à 15 % des inspecteurs, selon les orientations nationales. Elle pourrait avoir suscité un effet de bord sur l'activité CCA, expliquant au moins partiellement la divergence importante entre les résultats obtenus (+39 % de redressements LCTI entre 2014 et 2016, contre -15 % en CCA).

⁵⁰ Équivalent temps plein en moyenne annuelle.

⁵¹ L'effectif total, incluant les inspecteurs stagiaires en formation, est cependant passé de 1464 inspecteurs en 2013 à 1493 en 2017 grâce à une montée en puissance des recrutements en fin de période conventionnelle.

⁵² Selon les chiffres fournis par l'ACOSS, le temps moyen dédié à une opération de contrôle est passé de 1,48 journée en 2009, puis 1,64 en 2013 à 1,9 en 2016 (soit +28 % depuis 2009). Tandis que le temps de contrôle sur le segment des TPE augmentait de +54 % sur la même période, portant la durée moyenne de l'opération de contrôle à 1,26 jour en 2016. NB : est mesurée ici la durée totale de l'opération, c'est-à-dire de la préparation en amont de la visite sur place à la notification de la lettre de redressement au cotisant contrôlé.

⁵³ https://www.urssaf.fr/portail/files/live/sites/urssaf/files/documents/Charte_du_cotisant_controle.pdf

⁵⁴ Le nombre d'anomalies sur les dispositifs d'exonérations restent relativement important.

[224] Enfin, la perte de certaines prérogatives « rémunératrices » (par exemple le contrôle des négociations obligatoires d'entreprise) obère partiellement les montants susceptibles de redressement.

[225] Il n'est donc pas évident que la productivité par tête des inspecteurs ait fondamentalement chuté au cours de la COG actuelle : entre 2014 et 2016, le nombre d'actions CCA par inspecteur du recouvrement est ainsi relativement stable (légère baisse de 0,45 %, en hausse par rapport à 2015), tandis que le nombre d'actions CPA par contrôleur du recouvrement a augmenté de 8,37 % entre 2015 et 2016. L'effort de formation consenti par la branche, atteignant 3,7 jours/an par inspecteur, semble avoir contribué à ce maintien de la productivité par tête en dépit de l'alourdissement des contraintes de l'activité.

Tableau 29 : Évolution de la productivité

	2014	2015	2016	Évolution (%)
Nombre actions CCA/inspecteurs du recouvrement (ETPMA)	53,17	50,63	52,94	- 0,45
Nombre d'actions CPA/contrôleur (ETPMA)		267,33	289,70	8,37

Source : Données ACOSS, calculs Mission.

2.8.1.4 Une couverture du fichier également perfectible

[226] La couverture du fichier a connu une amélioration au cours de la COG, mais n'est pas encore totalement satisfaisante. Pour rappel, le fichier des SIREN contrôlables en 2016 comprenait 1 651 851 employeurs du régime général, 64 644 administrations et collectivités territoriales (ACT) et les travailleurs non-salariés. Le taux de couverture du fichier RG a été de 11,71 % en 2016, soit une performance inférieure à la cible COG révisée de 12,39 % (données provisoires).

[227] Des avancées ont été accomplies dans la couverture de certaines populations :

- La relance des contrôles sur les travailleurs indépendants est un fait notable de la période, avec leur généralisation à compter du 2nd semestre 2016 qui avait été précédée d'un plan de formation des contrôleurs fin 2015. 11 237 actions de contrôle ont été conduites en 2016 et l'objectif est fixé à 20 000 pour 2017. Un plan aléatoire pour cartographier le risque, et dont il faudra tirer toutes les leçons, doit également être conduit cette année.
- En matière de la lutte contre la fraude il convient de relever l'établissement d'un plan sectoriel aléatoire consacré cette année 2017 aux Hôtels-Cafés-Restaurants.

[228] Plusieurs segments de cotisants ont néanmoins été délaissés au cours de la période. Le premier est celui des administrations et collectivités territoriales (ACT). Pourtant leur exemplarité est essentielle à l'acceptabilité du prélèvement social, et certains contrôles passés ont souligné la fréquence non négligeable d'anomalies et irrégularités parmi ceux-ci.

[229] Par ailleurs, les contrôles pour le compte de l'Agirc-Arco – pourtant prévus par la COG – n'ont pas encore été mis en œuvre. La caisse nationale et l'Agirc-Arco souhaiteraient l'intervention d'adaptations réglementaires permettant les contrôles de données et situations individuelles pour

lancer ces opérations⁵⁵. Il subsiste, toutefois, un doute à la direction de la sécurité sociale (DSS) quant à la capacité de la branche, en l'état actuel, à mettre en œuvre ces contrôles sans fragiliser l'activité et les résultats du contrôle d'assiette. Une étude interne à la Caisse réalisée au début du projet avait, en particulier, estimé l'accroissement du temps de contrôle à 30 % en cas d'individualisation de l'assiette des cotisations.

[230] Compte tenu de ces risques, la mise en œuvre rapide du contrôle des cotisations AGIRC-ARRCO par la branche recouvrement ne paraît pas prioritaire et devrait plutôt découler des conséquences de la DSN que la politique de contrôle doit désormais prendre résolument en compte (voir partie 3).

2.8.2 Les rendements du contrôle et de la lutte contre la fraude sont variables, mais élevés

2.8.2.1 Le rendement financier direct et la sécurisation de l'assiette sociale

[231] Le rendement du contrôle/LCTI reste, cependant, significativement positif : le rendement financier direct de l'euro investi, c'est-à-dire après encaissement (et hors coûts du RAF), s'élève à 3-3,5 € en moyenne pour le contrôle et la LCTI confondus (voir tableau n°31). Un calcul similaire pour le contrôle conclut à un rendement direct négatif (0,3€), mais qui ne préjuge pas du rendement à long terme de l'activité (voir paragraphe [234])⁵⁶.

Tableau 30 : Estimation du rendement financier effectif (après encaissement) par année de redressement, à fin mars 2017⁵⁷

Pour un euro consacré à	2013	2014	2015	2016
CCA/LCTI	3,65 €	3,33 €	3,06 €	2,92 €

Source : Données ACOSS, retraitement mission.

[232] Il est normal que le rendement financier effectif apparaisse décroissant avec les années. Le délai de recouvrement pouvant atteindre plusieurs années, les encaissements effectifs pour une année de redressement N, augmentent progressivement au cours des exercices suivants comme le confirme l'illustration du Tableau 31 : les montants redressés, tous contrôles confondus, en France au cours de l'année 2013, avaient effectivement été recouverts à hauteur de 26,5 % la même année (case verdie) et recouverts à hauteur de 50,6 % deux ans plus tard (case rosie).

[233] Le rendement financier effectif de l'année 2016 n'est donc pas une valeur définitive, et est appelé à progresser dans les prochains mois. À noter que la diminution des coûts complets de la fonction contrôle/LCTI, qui représentaient 214,8 M€ en 2012 contre 167,2 M€ en 2016, joue favorablement sur le rendement effectif.

⁵⁵ L'ACOSS estime également nécessaire de définir les suites données au contrôle, notamment dans leur dimension contentieuse, dans le sens d'une plus grande convergence et unification des législations et procédures de recouvrement des cotisations versées à l'Agirc-Arco avec les autres cotisations sociales.

⁵⁶ Le coût complet d'un inspecteur s'élève à 124 000 euros, tandis que celui d'un contrôleur est de 104 000 euros environ.

⁵⁷ Méthodologie de l'estimation : les montants des redressements effectivement recouverts des actions 130 et 110 sont divisés, pour chaque année, par les coûts complets des segments CCA/LCTI (base 2016).

Tableau 31 : Rapprochement du recouvrement et des redressements par année

	France					Métropole				
Tous contrôles										
Recouvrement \ Année rapport	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
2012	19,2%					19,7%				
2013	40,6%	26,5%				41,4%	27,1%			
2014	41,7%	49,6%	20,5%			42,4%	50,7%	20,7%		
2015	42,5%	50,6%	43,7%	19,1%		43,0%	51,6%	44,1%	19,4%	
2016	42,8%	51,1%	44,6%	44,9%	25,2%	43,3%	52,0%	44,9%	45,3%	25,7%
LCTI 130										
Recouvrement \ Année rapport	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
2012	4,4%					4,5%				
2013	8,2%	4,4%				8,3%	4,4%			
2014	9,9%	8,0%	3,4%			10,0%	7,9%	3,4%		
2015	10,5%	9,1%	9,2%	2,4%		10,7%	9,1%	9,3%	2,5%	
2016	11,5%	9,3%	10,2%	5,6%	2,5%	11,6%	9,3%	10,3%	5,6%	2,5%
CCA 110										
Recouvrement \ Année rapport	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
2012	22,8%					23,3%				
2013	48,2%	36,3%				49,2%	37,2%			
2014	49,1%	67,5%	28,4%			49,9%	69,2%	28,7%		
2015	49,9%	68,4%	60,5%	29,0%		50,6%	69,9%	61,1%	29,4%	
2016	50,1%	68,9%	61,3%	69,3%	40,7%	50,7%	70,4%	61,7%	70,2%	42,1%
CPAP 123										
Recouvrement \ Année rapport	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
2012	55,3%					56,9%				
2013	74,6%	55,4%				75,3%	56,9%			
2014	77,1%	72,9%	60,7%			77,6%	73,9%	63,0%		
2015	77,9%	75,3%	77,7%	64,9%		78,4%	75,9%	79,0%	67,3%	
2016	78,4%	76,1%	79,8%	82,0%	69,9%	78,8%	76,4%	81,0%	83,4%	74,1%

Source : ACOSS (DISEP).

Lecture : Pour la lutte contre le travail illégal (action 130), 4,4 % des montants redressés dans la France entière en 2012 avaient été recouverts la même année. Fin 2016, 11,5 % de ceux-ci ont été recouverts.

[234] À plus long terme, s'ajoute l'impact structurel du contrôle/LCTI sur les comportements frauduleux et le degré de civisme fiscal et social. Sans que le rendement financier consolidé⁵⁸ soit aisément estimable, l'activité contribue à sécuriser l'assiette sociale. Le rendement implicite à long terme de la présence ou de la couverture du fichier reste majeur, quand bien même le rendement financier n'est pas immédiat. La corrélation entre actions de prévention et de contrôle et limitation des comportements frauduleux (par le biais de « l'effet de pair ») est, en effet, bien établie⁵⁹, malgré les incertitudes relatives au coût de « la non-vérification ou de la non-lutte contre la fraude ». Enfin, la vérification a une vertu pédagogique : la régularisation conduit à améliorer la qualité des déclarations futures.

⁵⁸ i.e. l'impact sur le « manque à gagner » pour les finances publiques de la mauvaise ou de la non déclaration intentionnelle ou volontaire.

⁵⁹ ACOSS, Document de recherche, n°21012-03, Effets de pair et fraude sociale : une analyse économétrique sur les données françaises.

2.8.2.2 Les marges de progrès existantes en matière d'encaissements

[235] Le taux de chute entre le rendement potentiel observé à la notification du redressement (8,5 € redressé pour 1€ dépensé) et le rendement effectif (en raison de faillite, réfaction du montant redressé après contestation contentieuse...) est, toutefois, important.

Tableau 32 : Effet de levier financier « potentiel » du contrôle/LCTI

Pour un euro consacré à	2013	2014	2015	2016
Redressements CCA	6,34 €	6,90 €	6,82 €	5,85 €
Redressements LCTI	12,70 €	17,68 €	20,44 €	24,58 €
Redressements CCA/LCTI	7,53 €	8,97 €	7,29 €	8,52 €

Source : Données ACOSS, retraitement Mission⁶⁰.

Ceci souligne l'existence de gisements de collecte et de la nécessité de progresser en matière de recouvrement des redressements notifiés et de politique contentieuse.

[236] Le rendement financier est, en outre, variable selon le segment d'activité concerné. Sans surprise, l'écart est bien plus important pour la LCTI, pour laquelle les montants redressés par euro investi sont supérieurs au CCA tandis que les montants recouverts y sont inférieurs, pour cause, entre autres, d'entreprises éphémères, d'insolvabilité réelle des entreprises verbalisées, de schémas de fraude complexes...

[237] En dépit de l'efficacité financière de la vérification, l'importante variabilité des montants CCA redressés annuellement demeure, par ailleurs, un sujet d'interrogation. Le réseau soulève traditionnellement deux explications principales :

- l'existence de redressements aux montants financiers « remarquables » auprès de grandes (GE) et très grandes entreprises (TGE) certaines années ;
- et les biais induits par les priorités sectorielles certaines années.

Sans étude disponible sur la question, il est difficile de souscrire définitivement à cette explication, aussi des travaux mériteraient-ils d'être conduits pour éclaircir et pondérer les facteurs de ces fluctuations.

2.8.3 Au bilan, la COG a été suivie, mais le pilotage de la fonction peut progresser

Les engagements de la COG concernant les actions à mettre en œuvre sont bien tenus

[238] La branche a réalisé des avancées en termes de professionnalisation, de sécurisation et d'amélioration de la qualité du contrôle, même si l'outillage reste perfectible. On notera la rénovation des outils du contrôle, de la détection et de l'élaboration des plans de contrôle à disposition des URSSAF⁶¹. Les retards de mise à jour des feuilles de calcul à disposition des

⁶⁰ Les montants des redressements annuels (in tableaux de bord) sont divisés par les coûts complets de la fonction, répartis selon la clé de répartition 85 % pour la CCA et 15 % pour la LCTI (correspondant à la part des postes budgétaires d'inspecteurs du recouvrement consacrée à la LCTI par la Branche selon l'enquête 2015).

⁶¹ cf. nouvel outil de pilotage du contrôle dit « OPC », évolution de Chronos et Osiris, intégration du référentiel de normes professionnelles Assure à Osiris, outil de signalement LCTI dit « SPART ».

inspecteurs (sources de difficultés sur le terrain, qui n'ont pas entièrement disparu au cours de la COG) devraient être résolus via cette nouvelle génération d'outils.

[239] Il reste, néanmoins, quelques progrès à accomplir. Par exemple, le SNV2 devrait intégrer l'imputation (sous-traitants et donneur d'ordre notamment) pour permettre la mise en œuvre effective de la solidarité financière entre donneurs d'ordre et sous-traitants.

[240] Il est à noter que les prérogatives et champs d'action du contrôle ont été étendus jusqu'à la cette dernière année de période conventionnelle. Le droit de communication non nominatif⁶² (entré en vigueur cette année), comme les saisies conservatoires⁶³ ou exploitations des PV partenaires à d'autres infractions de travail dissimulé, ont permis de renforcer les prérogatives des URSSAF dans la période récente et devraient avoir un impact positif sur les redressements et le recouvrement, dans le domaine de la LCTI en particulier. Il conviendra de faire vivre ces dispositifs les prochaines années.

De manière générale, le suivi et le pilotage du processus semblent perfectibles

[241] Certes, les différents objectifs assignés à la fonction de contrôle (rendement, couverture du fichier, qualité du ciblage) sont souvent divergents et obligent à avoir une pluralité d'indicateurs. Néanmoins, ces derniers sont insatisfaisants en ce que leur manque d'articulation rend difficile l'appréciation des résultats obtenus :

- Les taux de couverture de fichiers garantissent la présence territoriale et sectorielle du contrôle, facteur de discipline des comportements ; il s'agit d'indicateurs de l'équité de la politique du contrôle ;
- Le taux de contrôle des cotisations liquidées vise à garantir une priorisation des efforts sur les enjeux financiers les plus importants mais il est peu éclairant quant au rendement financier effectif de la chaîne du contrôle/LCTI (encaissements) ;
- Le taux de redressement positif des cotisations contrôlées doit refléter la qualité du ciblage, mais sa cible est systématiquement dépassée depuis le début de la COG ce qui obère son utilité.

De manière générale ces indicateurs sont peu éclairants quant au rendement financier effectif de la chaîne du contrôle/LCTI (encaissements).

⁶² Décret du 9 mai 2017 relatif aux conditions d'exercice du droit de communication mentionné au cinquième alinéa de l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale.

⁶³ Ces mesures sont prévues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

Tableau 33 : Indicateurs COG

	2013	2014	2015	2016
Contrôle				
Taux de couverture du fichier RG	11,78 %	11,43 %	11,66 %	11,29 %
Taux de contrôle des cotisations liquidées sur 4 ans	72,5 %	67,4 %	61,6 %	52,6 %
Taux de redressement positif des cotisations contrôlées ⁶⁴	2,12 %	2,27 %	2,24 %	2,20 %
Taux couverture du fichier des travailleurs indépendants			À construire	À construire
LCTI				
Montants de redressements LCTI	321,01	401,27	462,5	554,52
Fréquences de redressements LCTI	79,14 %	82,29 %	87,15 %	87,90 %
Nombre de demandes de formulaire de détachement			3086	12

Source : ACOSS.

[242] Pour ce qui est du ciblage, la fréquence du redressement LCTI est une mesure de la qualité de la détection. Mais il serait peu significatif pour les contrôles, car leur grande majorité donne lieu à une régularisation d'anomalies déclaratives. La fréquence de redressement CCA progresse toutefois (65 % en 2014, 66 % en 2016).

[243] Le taux de contrôle des cotisations liquidées doit être appréhendé avec prudence pour la période. L'élargissement du périmètre des cotisations contrôlables (avec le transfert du contrôle des cotisations AGS et d'assurance chômage intervenu en 2011) et l'érosion du montant des cotisations contrôlées (par effet de structure – relance des contrôles sur les TPE/PME – et de volume d'activité – moins d'opérations CCA) expliquent, au moins partiellement, l'érosion continue du taux de contrôle des cotisations liquidées.

[244] Autre difficulté concernant le pilotage de l'activité, il n'est pas procédé à suivi systématique du recouvrement des redressements à ce jour.

[245] Aussi, l'ensemble des indicateurs existants mérite d'être conservé comme indicateurs de suivi de l'activité. En revanche, les indicateurs inclus dans la prochaine COG pourraient être resserrés, le cas échéant concomitamment à la création d'un nouvel indicateur. La mission formule à cet égard une proposition tendant à la création d'un indicateur de rendement financier effectif de l'activité, pouvant être associé à un indicateur de couverture de fichier.

2.9 La relation cotisant mérite d'être redynamisée

[246] La relation « client » de la branche recouvrement comprend l'offre de services aux cotisants et déclarants, le contact aux usagers et les services aux partenaires. Soit un domaine plus large que les trois fiches qui lui sont consacrées dans la COG actuelle⁶⁵. La dimension transversale des parcours⁶⁶ milite pour une approche intégrée de la gestion de la relation client (GRC).

⁶⁴ Pour une cible fixée à 2,17 % sur la durée de la COG.

⁶⁵ Fiches thématique n°1 « Relation de service cotisants », n°2 « Gestion des contacts cotisants », n°11 « Relation de service partenaires ».

⁶⁶ C'est-à-dire touchant l'ensemble des métiers.

[247] L'offre de service concerne, en effet, toute la chaîne des métiers puisqu'elle touche les facilités de gestion accordées au cotisant et les différentes fonctionnalités proposées (titres simplifiés, dossier cotisant en ligne, délais et moyens de paiements, affiliation, modifications des renseignements...).

[248] Une orientation centrée sur l'expérience-cotisant doit permettre à la branche du recouvrement de franchir une étape supplémentaire dans la professionnalisation de sa GRC au cours des prochaines années⁶⁷.

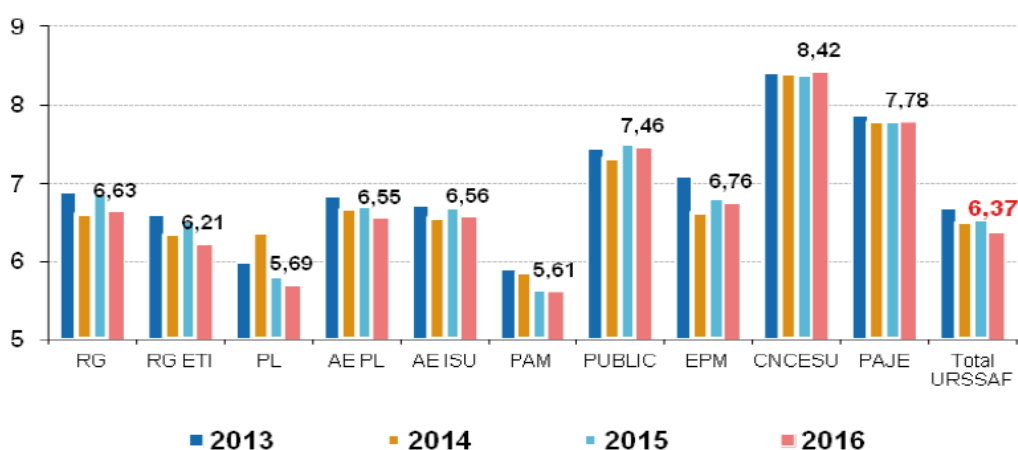
2.9.1 La stratégie multicanal n'est pas une politique de relation de service à elle seule

2.9.1.1 Le niveau de satisfaction « cotisant » est contrasté

[249] L'image de la branche s'est dégradée au cours de ces dernières années, malgré le niveau de satisfaction relativement stable selon l'indicateur COG. L'enquête de satisfaction 2016 attribue une note de satisfaction globale de 7,19 comparable aux années précédentes (7,37 en 2013, 7,24 en 2014, 7,31 en 2015). Le rapport de la Cour des comptes de juillet 2016 a, néanmoins, souligné l'érosion de la réputation de la branche en comparaison d'autres réseaux : seuls 57 % des entreprises se déclaraient totalement ou plutôt satisfaites de la qualité de services des URSSAF, contre 88 % pour la DGFIP⁶⁸.

[250] Ces résultats sont corroborés par une analyse plus fine. Les taux de satisfaction sont inférieurs à ceux de 2013, tous segments de cotisants confondus, sur la durée de la COG, à deux exceptions près : le segment des adhérents au CESU et celui des employeurs affiliés au régime général et des autoentrepreneurs pour lesquels un redressement de la satisfaction est observé pour la seule année 2015 (voir graphique n°6 ci-dessous).

Graphique 7 : Satisfaction par catégorie de cotisant



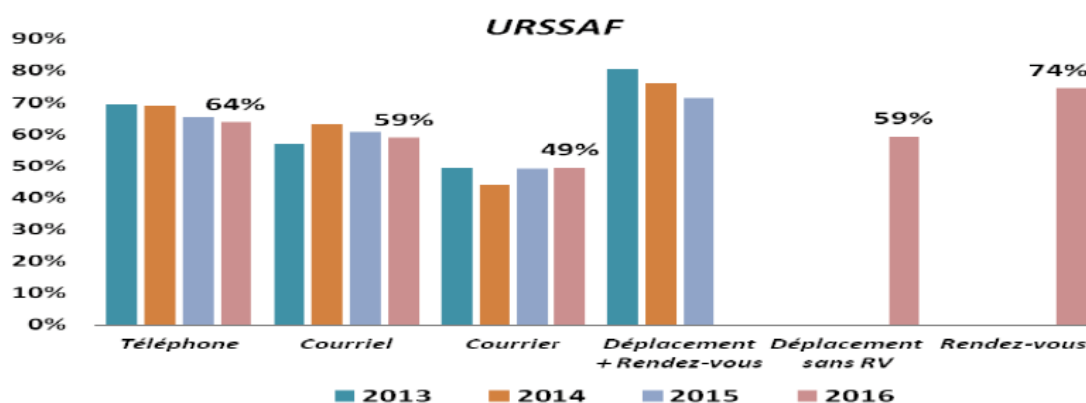
⁶⁷ La mission n'a pas spécifiquement étudié le secteur des TI dans cette partie compte tenu des évolutions en cours avec la nouvelle organisation du recouvrement pour les TI et de la coresponsabilité avec le RSI. Il convient de noter que la branche a développé, opère et maintient le site autoentrepreneur.fr. Si celui-ci ne décline ni l'identité visuelle, ni les marques du RSI et des URSSAF, il a le mérite jusqu'ici, de rassembler l'ensemble des formalités dématérialisées que doivent accomplir les micro-entrepreneurs.

⁶⁸ Cour des comptes, rapport thématique « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises », 2016.

Source : ACOSS (DISEP)

[251] L'évolution de la satisfaction est variable selon le mode de contact. L'enquête confirme une dégradation depuis 2014 sur le téléphone et sur la réponse aux courriels (que des incidents techniques et de production peuvent en partie expliquer pour l'année 2016). Seul le courrier progresse au cours de la COG pour revenir à son niveau de 2013. Point notable, l'accueil sur rendez-vous est plébiscité, selon les premiers résultats fournis par l'enquête 2016 (taux de satisfaction de 74 %, contre 59 % pour les visites sans rendez-vous).

Graphique 8 : Satisfaction par mode de contact



Source : ACOSS (DISEP)

[252] Autant la crise économique de 2008 a pu peser sur la qualité et la sérénité des relations avec les entreprises lors des précédents exercices, autant la dégradation enregistrée ces dernières années ne peut être entièrement due à la conjoncture économique. La « crise » du recouvrement des travailleurs indépendants a dû peser.

2.9.1.2 Des efforts ont pourtant été engagés pour ce qui concerne la qualité de la réponse

[253] Des efforts et avancées réels ont été accomplis durant la période conventionnelle pour améliorer la qualité de la réponse au cotisant pour chacun des modes de contact : téléphone, accueil physique, courriels, courriers et site Internet.

Rationalisation du contact téléphonique

[254] L'accueil téléphonique reste le second mode de contact privilégié avec 10,5 M d'appels reçus en 2016. Cette année-là, le taux de décroché de l'Accueil généraliste des URSSAF (ACCUR)⁶⁹ – N°3957 – a d'ailleurs baissé à 79,4 %, en raison de problèmes techniques et d'incidents de production en début d'année.

[255] La concentration des plateaux multimédia s'est poursuivie⁷⁰ dans une logique de professionnalisation et de gestion plus efficace des flux. Certains plateaux sont dits « virtuels »⁷¹.

⁶⁹ 5 182 535 appels en 2016.

⁷⁰ Avec la constitution de plusieurs plateaux multimédias virtuels ou physiques au cours de la COG : plateforme Nord-Est (Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine), Nord-Ouest (Basse et Haute Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Picardie), Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne-Pays de la Loire, Aquitaine-Poitou-Charente-Limousin.

D'autres sont regroupés physiquement donnant davantage encore de souplesse pour adapter la gestion des effectifs aux flux⁷². La branche s'est fixé une cible nationale de déploiement de plateaux régionaux physiques multimédia.

[256] Parallèlement, l'harmonisation de la réponse de niveau 1 (généraliste) et la mise en place de la double écoute⁷³ permettent en principe d'améliorer la réponse au cotisant.

Les courriels bénéficient d'un nouvel outil de traitement

[257] Plus de 570 000 courriels ont été reçus, hors CESU et Pajemploi, en 2016. Le traitement des courriels bénéficie depuis 2014 de la mise en place de l'outil d'orientation des demandes dématérialisées (ODEA) qui organise leur distribution selon les motifs de demandes.

[258] Si le niveau de satisfaction connaît une légère décline depuis 2014, le niveau reste supérieur à celui de 2013 pour les trois premières années d'exécutions de la COG.

[259] Les efforts engagés en matière de courriels et de téléphone ne se matérialisent pourtant pas encore par une amélioration substantielle de la qualité de la réponse comme en atteste la relative stabilité des notes de qualité de la réponse des différents modes de contact (voir l'indicateur COG).

Le passage à l'accueil physique sur rendez-vous : de premiers résultats prometteurs à confirmer

[260] L'accueil physique sur rendez-vous a été généralisé au cours de l'année 2016. Il permet une préparation du rendez-vous par le cotisant et le gestionnaire, et donc une meilleure prise en charge du dossier, une personnalisation de la réponse, ainsi qu'un gain de temps pour l'ensemble des parties. La prise de rendez-vous peut être effectuée en ligne.

[261] Le niveau de satisfaction atteindrait 74 % dès la première année de mise en œuvre. Ce bilan paraît d'ores et déjà positif. Il doit être prochainement confirmé par un audit lancé cette année par la Caisse.

[262] Pour aller plus loin, il pourrait être envisagé d'expérimenter la visioconférence sur rendez-vous au cours de la prochaine COG dans quelques URSSAF pilotes afin de proposer une modalité supplémentaire à l'employeur lui évitant de se déplacer tout en conservant l'atout d'une préparation en amont de l'entretien.

La refonte du portail URSSAF.fr : une refonte de la partie informative à parachever pour sa partie connectée

[263] La stratégie multicanal comprend une composante digitale : Internet doit devenir le point d'entrée principal de la relation au cotisant et de l'accessibilité aux différents services proposés. Le portail atteint un niveau de satisfaction assez élevé avec environ 85 % de satisfaits ou plutôt satisfaits.

⁷¹ Un numéro de téléphone unique rend l'organisation transparente pour l'usage, et les équipes partagent le traitement du canal téléphonique, parfois combiné avec le canal courriel.

⁷² En Auvergne-Rhône-Alpes un plateau de plus d'une cinquantaine de postes a été constitué.

⁷³ En temps réel ou différé.

[264] La partie informative du portail a été revue en 2015. Cette refonte doit prochainement être complétée par la rénovation du dossier cotisant en ligne (DCL). Au terme des investigations de la mission, celle-ci semble relativement bien engagée.

Encadré 8 : Portail Urssaf.fr (partie connectée)

La mission a choisi d'étudier de manière plus approfondie la partie connectée (« dossier cotisant en ligne ») du portail Urssaf.fr – refondu en 2015 pour sa partie éditoriale – avec l'appui de l'équipe McKinsey.

Il ressort de l'analyse de cette interface que la **majorité des fonctionnalités nécessaires au cotisant sont présentes** et permettent de répondre à ses cinq besoins clés :

1. Payer les cotisations (télépayer, payer les créances et impayés, gestion des coordonnées bancaires...)
2. Gérer sa situation (saisir une modification administrative, gestion des déclarations préalables à l'embauche...)
3. Suivre son compte (voir les accords de délais de paiement, voir la situation du compte consolidé, modifier une déclaration, visualiser les échéances...)
4. Gérer son espace (gérer les comptes entreprises en portefeuilles...)
5. Entrer en relation avec l'URSSAF (envoyer un message via un formulaire, demander un délai de paiement, demander un remboursement ou une adhésion VLU, demander une remise de majoration/pénalité, être informé des contentieux...)

En revanche, elles restent difficilement utilisables à cause d'une **structure et d'une ergonomie du site perfectibles**. En effet, elles exigent actuellement de l'utilisateur la mobilisation d'une « charge cognitive importante » (page de contenu par défaut qui ne met pas en valeur les fonctionnalités récurrentes, absence de vision « tableau de bord », champ sémantique parfois peu prédictible, sous-menus décorrés de la navigation principale, accès complexe à la page paiement des cotisations...)

La caisse a d'ores et déjà engagé la refonte du DCL et de son bouquet de services. L'élaboration s'est appuyée sur de bonnes pratiques d'écoutes des utilisateurs finaux (*focus groups*). La nouvelle version livrable en 2017 devrait remédier à la plupart des défauts d'ergonomie relevés, améliorant ainsi sensiblement l'expérience-utilisateur. Les maquettes dont a pu prendre connaissance la mission, prévoient une page d'accueil personnalisée, une synthèse du compte et une navigation plus intuitive. La facilitation de la recherche d'information par moteur, voire forum, ne doit pas être oubliée.

Les marges d'amélioration : complémentarité des canaux, orientation et suivi de la réitération pour réduire les efforts que doit fournir le cotisant

[265] La recherche de la complémentarité des canaux de contacts à travers une meilleure orientation du cotisant dans sa recherche d'information et de contact est clairement identifiée par la branche comme une piste importante d'amélioration.

[266] La mise en place du serveur vocal interactif (SVI), conformément aux actions prévues par la COG, a été un moyen de limiter le nombre d'appels téléphoniques par une meilleure orientation. Cette avancée doit désormais être complétée par une analyse fine des taux et causes de réitérations. L'absence de construction à la fin 2016 de l'indicateur prévu par la COG concernant le taux de réitération – et le dispositif de mesure associé – dénote les progrès qu'il reste à accomplir en la matière.

[267] En complément, des expérimentations et une évaluation comparant les impacts des modes de contact « individualisés »⁷⁴ sur le degré de satisfaction et les taux de réitération mériteraient d'être conduites.

2.9.1.3 La logique d'efficacité, conduite conformément aux attendus de la COG, présente des limites

[268] Comment expliquer les résultats contrastés en matière de satisfaction alors que des efforts substantiels d'amélioration de la qualité de la réponse ont été conduits ?

[269] On note, à cet égard, une dégradation des taux d'effort du cotisant pour que son dossier soit traité (la note moyenne passant de 3,02/5 en 2015 à 3,23 en 2016).

[270] La priorité de la stratégie multicanal était davantage axée sur la recherche d'efficacité, avec un objectif de réduction des effectifs de la fonction « relation au cotisant » sur la durée de la COG (cible de non-remplacement de 150 départs en retraite). Les rendus d'effectifs auront, finalement, été inférieurs au prévisionnel, mais la tendance consolidée reste baissière sur la période. L'effectif CDI et CDD consacré à la relation cotisant est en effet passé de 944 personnes en 2013 à 860 en 2016, soit une diminution de 84 postes (- 9 % sur la période).

[271] Dans ce cadre, les actions prévues et réalisées en matière de contact au cotisant étaient censées, en principe, compenser les conséquences indésirables sur la qualité de service de la recherche d'une baisse des volumes à décrocher. Mais certains effets de cette recherche, comme la réduction de l'amplitude horaire d'ouverture des plateformes téléphoniques de certaines URSSAF, ou le retardement du contact « humain » par téléphone ou courriel par les dispositifs d'orientation type SVI, ont pu avoir un impact négatif sur la satisfaction du cotisant qu'il faudrait étudier plus avant.

[272] L'équilibre entre qualité de service et recherche d'efficacité défini par la COG 2014-2017 concernant le contact cotisant n'est-il pas optimal. En effet, le contexte est changeant. Les usagers sont de plus en plus exigeants, en raison de standards de marché en progression rapide, sous l'effet de l'essor du numérique qu'un nombre croissant d'entités a réussi à s'approprier.

[273] En particulier, la mise en œuvre de la stratégie multicanal s'est concentrée sur la rénovation des modes de contact sans suffisamment s'appuyer sur une analyse des besoins des usagers, à l'exception de la refonte du portail URSSAF.fr qui doit être menée à son terme. La branche doit améliorer la complémentarité des canaux désormais (voir ci-dessus).

2.9.2 Les services offerts n'ont pas été suffisamment modernisés dans une logique de « parcours client »

[274] Au cours des trois premières années de la COG, la modernisation de l'offre services n'a pas progressé aussi rapidement que la stratégie multicanal ou la mise en place des « briques de base » du cycle continu de l'amélioration de la qualité de service :

- Le taux d'avancement des actions prévues par la COG atteignait 51 % pour la modernisation des services, selon le rapport thématique de suivi pour 2016 ;

⁷⁴ Appels sortants, SMS d'information ou de relance...

- L'avancement de l'amélioration du dispositif de qualité du produit s'élevait à 60 % ;
- Et la stratégie multicanal, dans toutes ses composantes, atteignait 61 %⁷⁵.

[275] Ces deux derniers items ont concentré davantage d'efforts.

2.9.2.1 L'offre de services générale n'est pas encore suffisamment segmentée pour répondre à la diversité des besoins des cotisants

[276] La consolidation de l'offre de services aux grandes et très grandes entreprises souffrait un retard important sur l'objectif d'avancement à la fin de l'année 2016.

[277] Premièrement, la centralisation des comptes via le dispositif de versement en lieu unique (VLU) a été gelée dans l'attente de précision du cadre réglementaire, finalement intervenue en 2017⁷⁶. La centralisation déjà obligatoire pour les entreprises de plus de 2000 salariés, auprès de l'une des huit URSSAF de liaison (dite URSSAF TGE)⁷⁷, sera ainsi prochainement étendue en plusieurs phases :

- À compter du 1^{er} janvier 2018, les entreprises ayant plusieurs établissements devront verser les cotisations de l'ensemble à un interlocuteur unique si elles emploient au moins 1000 salariés.
- Au 1^{er} janvier 2019, ce seuil sera abaissé à au moins 500 salariés.
- Au 1^{er} janvier 2020, le dispositif sera obligatoire pour les entreprises ayant au moins 250 salariés.
- Les groupes, dont l'effectif cumulé des entreprises est d'au moins 1000, salariés doivent obligatoirement appliquer ce dispositif VLU à compter du 1^{er} janvier 2018. Ce seuil sera abaissé à 500 salariés au du 1^{er} janvier 2020.

[278] Les impacts organisationnels de cette évolution, notamment les transferts de gestion et la répartition de la charge entre URSSAF, étaient en cours d'investigation à la fin du premier semestre 2017.

Tableau 34 : Dénombrements des VLU

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grandes entreprises	67 864	73 188	73 379	73 520	78 369	78 430
Très grandes entreprises VLU	94 306	87 066	86 418	90 610	86 534	86 257

Source : ACOSS.

[279] Ce contexte d'extension de l'obligation de centralisation VLU – et la multiplication subséquente des entreprises concernées – rend néanmoins plus criante encore la nécessité de formaliser un parcours adapté à cette catégorie de cotisant. Une mission nationale était lancée en 2016 pour analyser l'expression des besoins des TGE/GE sur les différentes fonctions « métiers ».

⁷⁵ Rapport d'activité thématique, « Suivi de la COG 2014 – 2017 », pour 2016.

⁷⁶ L'abaissement du seuil de centralisation obligatoire est prévu par le Décret n° 2017-858 du 9 mai 2017 relatif aux modalités de décompte et de déclaration des effectifs, au recouvrement et au calcul des cotisations et des contributions sociales.

⁷⁷ La compétence de l'URSSAF unique s'étend à toutes les opérations de vérification du calcul des cotisations, d'encaissement, de contrôle et de contentieux. Elle est l'interlocuteur unique de l'entreprise.

Au moment de la clôture des investigations de la mission, la rédaction et la diffusion de la charte renouvée devant clôturer ces travaux sont encore attendues.

[280] Du côté des petites entreprises, le projet de déploiement d'un parcours dédié aux TPE-PME marque une avancée. Il a été expérimenté par l'URSSAF Picardie (copilote), puis au sein de deux URSSAF miroirs (Midi-Pyrénées et Centre) en 2015. Le kit de déploiement a, dans un premier temps, été expérimenté par l'URSSAF PACA en 2016 et doit désormais être mis en œuvre en 2017.

[281] Les relations avec les tiers déclarants (experts-comptables) n'ont pas fait l'objet d'évolutions significatives au cours de trois premières années de la COG, alors que 59 % des entreprises externalisent le traitement social, dont 87 % des moins de 10 salariés⁷⁸. Le kit TPE/PME a néanmoins déjà identifié plusieurs pistes d'amélioration (point d'entrée unique, accusé de réception sous 48h, organisation de réunions thématiques...).

[282] Cette modernisation inachevée de l'offre de service générale dénote une prise en compte encore perfectible des parcours et des événements de vie du cotisant. Les premiers jalons d'une segmentation plus adaptée des parcours selon des catégories de cotisants ont été posés. Les compléter et les parachever devraient être l'un des axes prioritaires de la prochaine COG.

2.9.2.2 L'offre de titres simplifiés n'est plus à la hauteur des standards du marché et des défis auxquels fait face la branche, malgré les récentes avancées

[283] Un certain sous-investissement de la thématique des services innovants ou simplifiés est à noter au cours de la présente COG. La responsabilité n'en revient pas seulement à la branche : l'intégration de modifications réglementaires non prévues a participé du retard de certains projets, voire a parfois fragilisé l'attractivité de certains titres (cf. paragraphe [289] ci-dessous).

[284] Les titres simplifiés proposés par la branche sont divers. Pour autant, le large éventail de titres simplifiés (TESE, CESU, CEA...), qui était l'une des forces de la branche, ne semble plus toujours adapté aux besoins des cotisants, notamment en raison de la difficulté persistante de certaines offres à trouver leur public.

[285] Les offres TESE et CEA ont, certes, fait l'objet de travaux de modernisation (suppression du chéquier CEA au 1^{er} janvier 2015, mise en production de la DSN, transfert des activités du centre TESE de Lyon à Bordeaux...), mais leurs fonctionnalités n'ont pas substantiellement évolué.

[286] Faute d'une promotion active auprès d'un segment de cotisant où les experts-comptables sont particulièrement présents, le TESE ne compte que 52 241 comptes actifs par mois en moyenne en 2016, alors que les TPE représentent près de 2 millions d'entreprises. La couverture des 160 000 associations employant des salariés en France est meilleure : 34 053 comptes CEA et 14 790 comptes Impact emploi étaient actifs en 2016.

[287] De manière générale, des progrès doivent être accomplis tant sur la promotion que l'adaptation des titres aux évolutions économiques et aux besoins des cotisants. Certaines offres ne paraissent, d'ailleurs, plus aux meilleurs standards de la société numérique.

⁷⁸ Cour des comptes, rapport thématique « Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises », 2016.

Tableau 35 : Dénombrements des comptes actifs des titres et dispositifs simplifiés

	Segment	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aide et services à la personne (ASAP)	Associations mandataires	355 740	337 673	309 369	284 500	266 474	267 367
Titre emploi service entreprise (TESE)	Régime général	850	794	141 848	118 305	125 151	98 072
Chèque emploi associatif (CEA)	Association employant des salariés	68 872	73 080	76 836	67 164	71 909	63 977
Centre national des travailleurs frontaliers en Suisse (CNFTS)	Transfrontaliers en Suisse				21 428	152 976	168 606
Titre particulier employeur étranger (TPEE)	Particuliers-employeurs étrangers		90	135	146	210	245
Titres firmes étrangères (TFE)	Firmes étrangères	5 956	6 083	6 502	6 925	7 034	7 063

Source : ACOSS.

[288] Pour apprécier la capacité de la branche à moderniser ses titres simplifiés, la mission a conduit par « carottage », et conjointement avec le SGMAP, une revue des titres simplifiés phares de la branche : les titres CESU et Pajemploi ciblant les particuliers-employeurs (voir Encadré 9 : ci-dessous).

[289] De prime abord, le nombre de comptes CESU de particuliers employeurs a baissé, passant de 2 millions en 2011 à 1,9 en 2015, partiellement en raison d'évolutions exogènes. La suppression du paiement des cotisations sociales au forfait par la loi de finances pour 2013 a notamment complexifié et renchéri le recours au dispositif⁷⁹. Ce constat doit encourager à tenir compte en amont de l'impact potentiel des évolutions législatives et réglementaires sur les offres de titres simplifiés (voir partie 3.2.3.1).

Tableau 36 : Dénombrements des comptes de particuliers-employeurs

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CESU - Métropole	2 006 127	1 989 647	1 944 673	1 924 071	1 900 400	1 896 077
PAJE - Métropole	1 164 759	1 185 810	1 190 014	1 185 047	1 167 380	1 159 528
Particuliers employeurs (hors Paje/Césu)	453 100	426 884	404 732	370 035	345 862	338 084

Source : ACOSS (tableau de bord)

[290] Les investigations de la mission ont, néanmoins, souligné un retard de l'ergonomie actuelle des sites Internet ainsi que les fonctionnalités incomplètes des titres dématérialisés au regard des standards du marché.

[291] Certes, la refonte du site CESU.fr, dont la nouvelle version doit être lancée courant 2017, présentera d'incontestables progrès : développement du site en *responsive design*, inclusion d'un

⁷⁹ Les cotisations sociales forfaitaires étaient fixées à 6,60 € de l'heure, soit un montant inférieur aux cotisations réelles représentant environ 82 % du salaire net environ. Outre l'impact positif sur les montants de cotisations collectés, cette mesure devait permettre une meilleure protection sociale des salariés de particuliers-employeurs.

simulateur de cotisations. Mais le parcours peut encore progresser vis-à-vis des standards du marché les plus performants et le parcours du particulier-employeur semble pouvoir encore être optimisé dans sa globalité (convergence des offres Pajemploi et CESU en particulier) :

- L'expérience-cotisant lors de l'accès au site via un équipement nomade est perfectible en l'absence d'application *smartphone*⁸⁰ ;
- Le paiement par carte bancaire n'est pas encore prévu⁸¹ (prélèvement bancaire uniquement) ;
- L'existence de deux dispositifs d'authentification, l'un pour le CESU et l'autre pour Pajemploi, ainsi que l'absence de navigation « sans couture » d'un compte à l'autre, sont des facteurs de « ruptures » dans le parcours numérique du particulier-employeur ;
- La gestion multicomptes sur un seul espace (par exemple en cas de cumul de comptes CESU et Pajemploi, de gestion de comptes CESU pour un tiers) n'est pas prévue ;
- Aucune fonctionnalité n'est prévue pour accompagner la cessation du contrat de travail. Une aide à l'accomplissement des procédures par documents standards dématérialisés, accompagnement des cadencements, *etc.* pourrait pourtant être imaginée.

Encadré 9 : CESU et Pajemploi – Principaux résultats et recommandations

La mission a réalisé, conjointement avec l'équipe du SGMAP, une analyse du parcours du particulier employeur.

Le portail CESU n'est plus adapté, notamment en ce que ses fonctionnalités ne correspondent plus aux standards du web et continuent d'engendrer des sollicitations des équipes en front et back-office (par exemple : lors de la modification des coordonnées des salariés). Une nouvelle version en cours d'élaboration doit être déployée courant 2017. De même, certaines évolutions du portail Pajemploi ont récemment été développées, à la suite de l'enquête en ligne réalisée en 2015 auprès de 100 000 usagers (moteur de recherche, envoi d'un accusé de réception sur la mise à jour des agréments des assistantes maternelles..).

Au bilan de ces évolutions prévues ou en cours, il semble néanmoins nécessaire de continuer à investir sur la modernisation de la relation numérique à l'utilisateur pour ces deux offres :

- Accompagner de bout en bout le particulier employeur (accompagnement à la rupture du contrat de travail, à travers le calcul du montant de l'indemnité de fin de contrat, préremplissage et envoi à Pôle emploi de l'attestation d'emploi...) ;
- Nouer des partenariats avec des plateformes de mise en relation, notamment pour promouvoir les offres CESU/ Pajemploi et faciliter l'adhésion ;
- S'adosser efficacement avec Net-particulier.fr pour faciliter la mise en relation avec un prestataire ;
- Faciliter et moderniser la prise en main du site par la mise en place d'un *chatbot*, d'un dispositif de *co-browsing* et d'un conseiller virtuel ;
- Prévoir un tableau de bord de l'utilisateur, permettant de visualiser l'ensemble de sa situation, y compris débitrice ;
- Mettre en œuvre un coffre-fort numérique (pour les bulletins de salaire des salariés et autres attestations...)

⁸⁰ La mission estime que le développement de sites Internet en *responsive design* pour en faciliter l'accès sur les tablettes et téléphones mobiles est, certes, bienvenu pour les portails, mais qu'il reste insuffisant pour garantir un usage simple des comptes cotisants en ligne, surtout lorsque sont concernés des individus (particuliers-employeurs, salariés, travailleurs indépendants, micro-entrepreneurs) et des fonctionnalités récurrentes (déclarer un salarié pour un particulier ou un chiffre d'affaires pour un micro-entrepreneur, payer les cotisations...). Dans ces cas le développement d'une application *smartphone* mérite d'être étudié, non pour l'ensemble des fonctionnalités du portail, mais sur quelques fonctionnalités bien définies.

⁸¹ Y compris lorsqu'il s'agit de procéder au RAF de ces titres simplifiés.

- Proposer la déclaration en ligne à destination de la CNAMTS des attestations de salaire du salarié en cas d'arrêt de travail pour faciliter l'ouverture des droits à prestation en espèces.

[292] Autre exemple, le paiement par carte bancaire est désormais offert au micro-entrepreneur, avec un important taux de recours même en l'absence de promotion active. Pourtant ce mode de paiement par carte bancaire a longtemps été écarté pour les particuliers, à cause du coût des commissions bancaires. Certaines études locales⁸² montrent pourtant qu'il permet de générer des économies, à certaines conditions, y compris sur des petits montants de paiements, grâce à des économies induites sur d'autres processus. L'orientation défavorable au paiement par carte bancaire est néanmoins révolue, à en croire les propos recueillis par la mission au cours de ses entretiens.

[293] Au bilan, des progrès sont au rendez-vous sur les chantiers de modernisation observés par la mission, grâce au recours plus fréquent aux *focus groups* et à l'élaboration de Persona (techniques mobilisées pour la refonte du site CESU). Néanmoins, l'écart à la « frontière technologique » n'a pas été totalement comblé.

[294] Des analyses plus approfondies des usages⁸³, de même que des partenariats avec des acteurs de l'Internet, enrichiraient probablement la réflexion et pourraient redynamiser l'ensemble des offres de titres simplifiés, y compris celles ciblant les associations et les reprises.

2.9.2.3 La dématérialisation, axée sur la recherche d'efficacité, devrait davantage tenir compte des parcours du cotisant pour se traduire par des gains substantiels de qualité de service

[295] La dématérialisation a progressé, conformément aux objectifs fixés par l'actuelle COG, tous segments de cotisants confondus :

- 96,6 % des déclarations des entreprises du régime général et 98,4 % de leurs paiements sont désormais dématérialisés ;
- Le taux de dématérialisation des paiements des travailleurs indépendants a atteint 66,5 % en 2016, contre 55,15 % en 2014 grâce à des campagnes de promotion et d'information sur les obligations de dématérialisation ;
- La suppression du support papier du chéquier le 1^{er} janvier 2016 a constitué la principale avancée en faveur de la dématérialisation du CESU sur la durée de la COG ;
- Les bulletins de salaire de Pajemploi sont totalement dématérialisés depuis le 1^{er} janvier 2016.

[296] Là encore, les enjeux propres au recouvrement social⁸⁴ exigent d'adopter une approche segmentée selon les catégories de cotisants.

[297] Compte tenu des forts taux de dématérialisation sur le régime général, et des obligations de déclarations 100 % dématérialisées imposées par d'autres réseaux comme la DGFIP, l'opportunité d'un alignement des obligations de déclaration et paiement en ligne pourrait être étudiée pour le régime général et certaines catégories de travailleurs non-salariés.

⁸² De l'URSSAF PACA par exemple.

⁸³ Par exemple l'utilisation des différents moyens de paiements, y compris innovants, des applications nomades...

⁸⁴ Importance de l'acceptabilité du prélèvement face au risque d'évasion sociale, caractère récurrent de certaines opérations déclaratives (mensuelles pour le CESU par exemple), absence de politiques d'accompagnement social des publics équivalentes aux branches prestataires, etc.

Tableau 37 : Taux de dématérialisation (France entière)

	2012	2013	2014	2015	Evol. 14/15
Nombre de déclarations secteur privé	88,00 %	93,78 %	95,20 %	96,11 %	+0,01 pts
<i>dont moins de 20 salariés</i>	<i>87,99 %</i>	<i>94,86 %</i>	<i>94,98 %</i>	<i>95,46 %</i>	<i>+0,01 pts</i>
Montant des paiements secteur privé	94,43 %	96,61 %	97,39 %	98,07 %	+0,01 pts
<i>dont moins de 20 salariés</i>	<i>76,30 %</i>	<i>85,27 %</i>	<i>89,85 %</i>	<i>92,74 %</i>	<i>+0,03 pts</i>

Source : ACOSS.

[298] Il en va différemment sur le segment des particuliers, la part de dématérialisation du CESU restant très en deçà des niveaux atteints pour le régime général (67,3 % en 2016). Certaines populations, spécialement celles fragilisées par la « dépendance numérique », seraient touchées défavorablement par une amplification des obligations de dématérialisation. Il existe, en effet, une corrélation entre l'utilisation du volet papier et l'âge de l'employeur : près de 75 % des utilisateurs du volet papier ont plus de 70 ans. À l'inverse, le taux d'adhésion au CESU en ligne était de 91,7 % en janvier 2016 pour les nouveaux utilisateurs.

[299] La mise en place du CESU Accueil familial a révélé de manière concrète la difficulté d'une partie des utilisateurs à utiliser une offre 100 % dématérialisée : malgré l'intérêt du service proposé, seulement un tiers des accueillis précédemment en URSSAF ont opté pour le CESU. Dans ce cas, le recours exclusif à Internet est un frein à la déclaration.

Tableau 38 : Dématérialisation des volets sociaux CESU

	2014	2015	2016	2017
Part des volets sociaux dématérialisés	57,34 %	61,37 %	67,3 %	
Cibles	56,55 %	59,70 %	62,85 %	66 %

Source : ACOSS.

[300] Dans ce contexte, l'évolution vers le CESU 100 % dématérialisé concerne donc essentiellement le stock d'utilisateurs « historiques ». Compte tenu du risque de non-recours au titre dématérialisé (et d'omissions de déclaration), il convient d'adopter une position prudente concernant l'extension des obligations déclaratives en ligne pour ce public. Pour ce qui concerne le segment des particuliers employeurs, la mission estime les mesures suivantes équilibrées :

- Supprimer la demande d'adhésion au CESU papier – elle resterait accessible, sur demande exprès, auprès du Centre national CESU ;
- Promouvoir activement :
 - l'adhésion au compte dématérialisé (pré-création de comptes en ligne) ;
 - invitation des employeurs disposant d'un compte en ligne à réaliser leur prochaine déclaration à partir du site Internet lors de la réception de leur volet social papier.
- Mettre en œuvre l'obligation de déclarer de façon dématérialisée au-dessus d'un certain montant de cotisations⁸⁵.

⁸⁵ L'obligation de déclaration en ligne pour les montants supérieurs à 35 000 euros n'a jamais été mise en œuvre. Au-delà il pourrait être envisagé d'en abaisser le seuil à travers une évolution réglementaire (à titre d'exemple, en 2015, 1 631 employeurs ont déclaré en papier plus de 15 000 euros de cotisations pour un total de 47 767 déclarations). Une autre

[301] Surtout, la politique de dématérialisation devrait être davantage centrée sur le cotisant. Les récentes avancées réalisées sur les offres aux particuliers employeurs⁸⁶ ou les fonctionnalités du « dossier cotisant en ligne », soulignent l'intérêt de poursuivre les efforts de dématérialisation des autres actes que la déclaration ou le paiement. Il s'agit de permettre une gestion plus réactive, plus simple et à distance pour les cotisants.

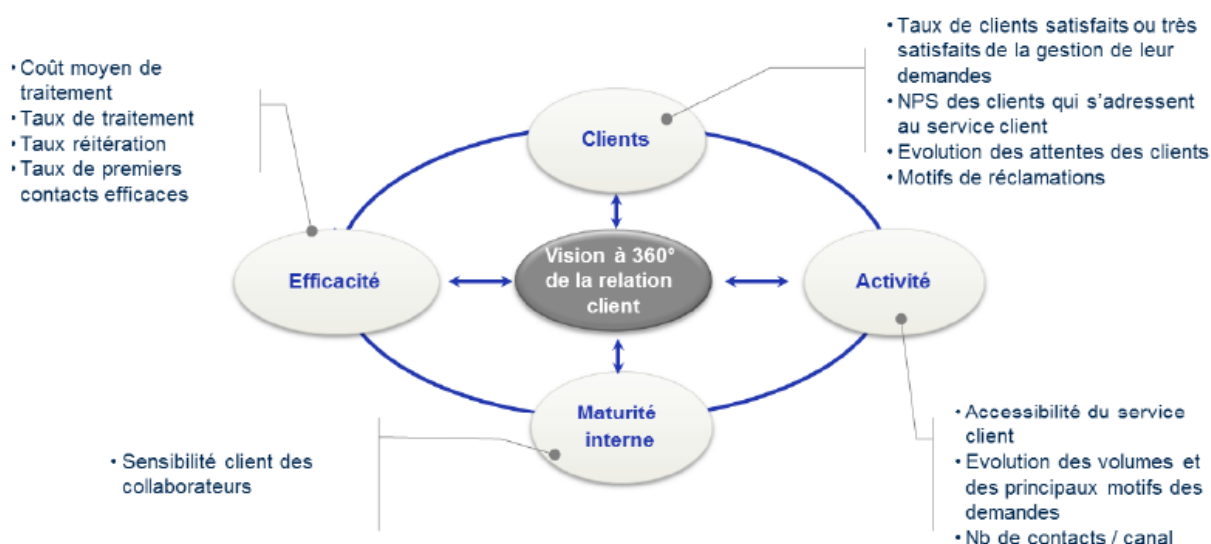
2.9.3 Le pilotage de la relation « client » à professionnaliser plus encore

[302] Des avancées ont été réalisées au cours de la COG actuelle concernant l'écoute du cotisant. Néanmoins, la gestion de la relation client n'est pas encore tout à fait mûre, un peu à l'image de la stratégie de transformation numérique non encore aboutie.

2.9.3.1 Les progrès indéniables réalisés en matière d'écoute client devraient être amplifiés pour mettre en œuvre une réelle écoute client à 360°

[303] Le pilotage de la relation de service a été rénové en 2016. Pour mémoire, les meilleures pratiques ont pour cible une vision à 360° de la relation client, selon le schéma suivant :

Schéma 5 : Vision 360° de la relation client



Source : Illustration SGMAP.

[304] La mise en place des premières « briques » d'une boucle d'amélioration de la qualité a constitué une réelle avancée depuis 2014. Plusieurs modalités d'évaluation de la qualité et de la satisfaction, et de nouveaux outils d'écoute dans une logique de progrès en continu sont, ainsi, venus enrichir les moyens déjà utilisés.

option consisterait à fixer le seuil des cotisations en lien avec le montant maximum de l'avantage fiscal soit plus de 6 000 € de cotisations annuelles. Dans ce cas, près de 35 322 employeurs seraient concernés pour un nombre total de 755 000 déclarations.

⁸⁶ Dématérialisation des bulletins de salaires par exemple.

[305] En plus du baromètre de satisfaction annuelle auprès des usagers, mené depuis 2004 par un partenaire extérieur⁸⁷, les enquêtes mobilisées ont été diversifiées. Une enquête à chaud concernant l'accueil sur rendez-vous ou une enquête Mystère en 2016 ont été conduites pour mesurer la qualité de la réponse téléphonique. Les enquêtes à chaud doivent être systématisées notamment par le recours aux techniques de campagne par SMS automatiques ou *push mail* après un contact.

[306] Un nouvel outil de suivi des motifs de contact a été mis à disposition, avec la refonte du référentiel de qualification. Il ne semble pas toujours évident de bien identifier les besoins et difficultés rencontrés par différentes catégories de cotisants⁸⁸ à la seule lecture du tableau de bord « FOODS ». Aussi, cet outil appelle des exploitations complémentaires. Il convient de s'assurer désormais que les agents en contact avec le cotisant qualifient bien le motif, afin de réduire la part encore importante des sollicitations non rapprochées d'une catégorie de cotisants (cf. le fort taux de non renseignés dans l'extraction « In-FOODS » communiquée à la mission). L'intégration d'un outil de CRM (*customer relationship management*) qui capte et concatène les informations relatives au client apparaît d'autant plus prioritaire pour progresser vers une vision « 360° ».

[307] Enfin, la rénovation en 2016 du socle de gestion des réclamations, existant depuis 2012, a eu pour vocation d'apporter une réponse aux sources d'insatisfaction particulières du réclamant, ainsi que d'aider à la planification des corrections des dysfonctionnements. L'objectif de traitement des réclamations en moins de 72h constitue un engagement fort de la branche. L'impact sur la qualité du service et l'expérience client de la nouvelle version de cet outil mériterait d'être apprécié dans les prochains mois, de même que son apport à la connaissance des enjeux auxquels sont confrontés les différents parcours de cotisants.

[308] Les efforts engagés vont dans le bon sens, mais nécessitent d'être parachevés par l'importation des meilleures pratiques concernant l'écoute des attentes et des besoins du cotisant. L'attention reste encore très axée sur le suivi par canaux de contact et devrait être orientée plus encore sur une connaissance « réelle » des parcours clients.

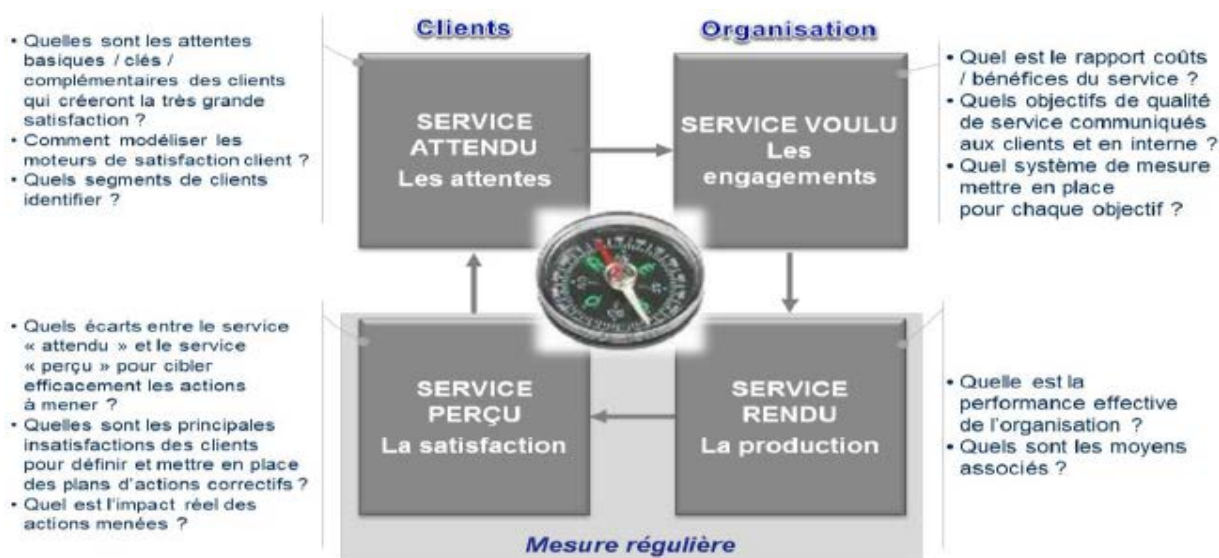
[309] Dans ce cadre, le recours aux bonnes pratiques de la conduite de projet, ponctuellement mobilisées lors de la refonte du site CESU ou du portail URSSAF.fr, doit être systématisé et complété d'une étude régulière des usages et de l'expression des besoins de chaque catégorie de cotisants.

[310] Le pilotage de la GRC doit désormais porter ses efforts sur la mise en œuvre d'un cycle structuré, qui finalise et formalise l'organisation d'une boucle complète d'amélioration de la qualité.

⁸⁷ Appelé « enquête de satisfaction annuelle » et qui comprend de nombreuses questions, dont celles exploitées en partie 291 ci-dessus.

⁸⁸ Définis exclusivement selon leurs statuts (régime général, micro-entrepreneurs...)

Schéma 6 : Dispositif structuré d'amélioration en continu



Source : Illustration SGMAP.

[311] À cet égard, le dispositif développé par l'IRCANTEC pourrait inspirer la définition d'un schéma cible pour la Caisse nationale, en particulier pour ce qui concerne l'intégration des enseignements ainsi que la correction effective des dysfonctionnements observés à l'occasion de l'écoute client (voir annexe consacrée à la relation cotisant).

2.9.3.2 La gestion de la relation client mérite d'être consolidée tant du point de vue de sa gouvernance que de ses indicateurs

La gestion de la relation client est aujourd'hui éclatée, mal positionnée et sous-dotée

[312] Le pilotage de la relation de service, aujourd'hui éclaté entre plusieurs directions, devrait être rationalisé pour conduire avec succès une écoute client 360°, ainsi que porter des projets innovants. Plusieurs éléments sont doivent être soulignés :

- La gestion de l'offre de titres simplifiés – relevant de la nouvelle Direction de la relation cotisants, de la production et de la maîtrise des activités *DRCPM*, est déconnectée de leur promotion, relevant de la *DICOM* ;
- Les portails en ligne relèvent de directions différentes. La répartition des responsabilités Internet ne paraît pas toujours très claire. Pour *URSSAF.fr*, la *DICOM* est chargée à titre principal des espaces « informatifs », tandis que l'espace en ligne cotisant relève de la *DRCPM* alors que ses fonctionnalités doivent être étroitement articulées avec les contenus informationnels du portail ;
- Les partenariats sont gérés par une sous-direction de la Direction de l'audit et de la stratégie.

[313] Le positionnement de la GRC ne paraît pas non plus optimal. Celle-ci est aujourd'hui en principe rattachée à une direction métier⁸⁹, alors que la relation « cotisant » touche la quasi-totalité

⁸⁹ La *DRCPM*, en charge de la production.

des métiers de la branche (recouvrement amiable et forcé, gestion des comptes, accueil téléphonique et physique, voire le contrôle...).

[314] Le pilotage de la « GRC » connaît, en outre, des dysfonctionnements, notamment en raison de liens relativement distendus entre l'agence centrale et les centres nationaux de traitement, pourtant dotés d'une expertise plus avancée sur les sujets numériques. En dépit du partage d'un poste⁹⁰, la mission a pu observer concrètement cet éloignement, y compris dans la conduite de projets structurants, comme la plateforme de paiement intégrée (le CNCESU était, au cours de la mission, peu associé aux réflexions).

[315] Un positionnement transversal aux différents métiers, et l'association plus étroite de l'expertise du réseau paraissent de bon sens pour conduire une stratégie ambitieuse d'innovation de service⁹¹ (voir la partie 32). Dans des contextes proches, d'autres établissements ont ainsi fait le choix d'une direction dédiée à la relation de service (par exemple, l'IRCANTEC et Pôle emploi), comptant 30 à 40 ETP.

Les indicateurs de la COG permettent un suivi satisfaisant de la qualité du contact au cotisant, mais pourraient être plus aboutis concernant les « parcours »

[316] La COG prévoit la plupart des indicateurs traditionnellement nécessaires au suivi de la qualité de service. Si les performances de la Branche sont proches des standards, ceux-ci affichent rarement une logique de progression et pourraient être complétés d'un suivi de l'expérience cotisant.

[317] S'agissant des délais de traitements, une réponse doit être apportée sous 48 heures pour les courriels et 72h pour les réclamations. Le délai de réponse aux courriels est meilleur que la cible depuis l'entrée en vigueur de la COG.

[318] En 2016, les taux de décrochés et d'appels aboutis (79,35 % et 80,93 % respectivement) étaient inférieurs à la cible fixée par la COG, proche des standards du marché. La notion d'appels aboutis – traités par SVI ou par un agent, recouvre deux champs de performance distincts qu'il serait intéressant de suivre séparément pour pouvoir agir :

- La performance du SVI en termes de « self-service » (ou l'efficacité détournement) ;
- La performance du centre d'appel à prendre en charge le flux entrant.

[319] La part des volets sociaux dématérialisés⁹² et l'indicateur de suivi de la satisfaction sont peu significatifs pour la qualité de la relation de service. Il vaudrait mieux faire de la note de satisfaction un indicateur de résultat avec un objectif à atteindre (sur 10).

[320] Pour ce qui concerne la qualité de la réponse, mesurée sur échantillon aléatoire, la branche est performante avec une cible fixée COG (18/20) dépassée continuellement tous modes de contact confondus. La relative stabilité par rapport aux exercices précédents interroge quant au caractère stratégique de cet indicateur. Il est sûrement nécessaire au suivi de l'activité, mais pas indispensable au niveau de la COG.

⁹⁰ Au titre d'un ETP affecté au CNCESU et accomplissant une mission nationale auprès de l'ACOSS.

⁹¹ La Caisse semble, d'ailleurs, vouloir s'engager sur une feuille de route ambitieuse comme l'indique la réunion d'un groupe de travail consacré à la « Nouvelle offre de services » en préparation de la prochaine COG.

⁹² La cible est, en outre, dépassée depuis l'entrée en vigueur de la COG, ce qui suggère que le niveau fixé était insuffisamment ambitieux. Cet indicateur paraît peu intéressant.

[321] Deux pistes d'amélioration devraient être explorées :

[322] Premièrement, l'absence de construction de l'indicateur sur les taux de répétition empêche des progrès substantiels quant à la connaissance de la qualité du parcours du cotisant dans une logique de « bout en bout » et à la mise en œuvre du cycle d'amélioration en continu du service. Cet indicateur doit être reconduit dans la prochaine COG, sa construction est prioritaire. Le dispositif de mesure gagnerait à prendre en compte les différentes catégories de cotisants.

[323] Deuxièmement, une réflexion doit porter sur l'instauration de nouveaux indicateurs pour suivre l'expérience cotisant, en particulier l'adéquation des offres aux attentes clients. Déjà utilisé par les entreprises, le Net Promoteur Score, qui mesure les parts respectives de « détracteurs » et « promoteurs » d'un produit, est une piste à étudier. Il a prioritairement sa place dans une enquête annuelle sur les offres de services plutôt que dans la COG. Un indicateur composite pourrait toutefois être envisagé.

3 LA PROCHAINE COG DOIT ETRE CENTREE SUR LES OBJECTIFS STRATEGIQUES PRIVILEGIANT LA RELATION AVEC LES COTISANTS ET L'EXPLOITATION DES POTENTIALITES DE LA DSN

[324] Pour la prochaine COG, la branche devra s'appliquer à poursuivre l'amélioration de son fonctionnement tout en développant sa réactivité et son agilité face aux évolutions de son environnement. Elle devra plus encore qu'aujourd'hui répondre aux impératifs de bonne gestion et de transparence. Elle dispose de plusieurs atouts pour cela, des compétences métiers affirmées et variées, un réseau concentré, réactif et faisant preuve de capacité d'innovation. Elle devra mieux manager ces compétences et mettre en place un pilotage de l'innovation.

3.1 S'agissant du pilotage de la branche, la COG doit devenir un document stratégique

[325] Pour redonner à la convention d'objectifs et de gestion le caractère stratégique qu'elle a perdu, car listant un nombre élevé d'actions non priorisées, il conviendrait de retenir un petit nombre d'orientations, assorties de priorité et d'indicateurs.

[326] La mission propose en particulier de retenir la qualité de service et l'exploitation des potentialités de la DSN dans l'ensemble des métiers de l'ACOSS.

3.1.1 La convention d'objectifs et de gestion doit être déclinée dans un projet de branche, lui-même repris par des CPG contextualisés

[327] Il reviendrait à l'ACOSS de décliner les orientations stratégiques de la COG dans un projet de branche. Ce dernier établirait un ensemble de plans d'action à mettre en œuvre pour décliner les orientations stratégiques et les objectifs internes que la branche déciderait de se donner. Cette déclinaison devrait être réalisée à partir d'une large concertation pour mettre à profit le dynamisme du réseau et la capacité d'innovation des organismes.

[328] La COG et le projet de branche seraient ensuite complétés pour chaque URSSAF (incluant les CNT rattachés) d'un contrat pluriannuel de gestion. Ce dernier devrait faire une place plus large qu'aujourd'hui à des éléments de personnalisation liés à la situation de l'organisme et de son contexte régional (ou national pour les centres nationaux de traitement).

- Recentrer la prochaine COG sur des objectifs stratégiques en nombre limité (3 à 5) et renvoyer à un projet de branche la déclinaison opérationnelle des objectifs stratégiques de la COG et aux CPG leur déclinaison particularisée aux organismes.

3.1.2 La COG doit s'enrichir d'une orientation interbranches

[329] Dans le cadre de l'amélioration de la performance de gestion, les mutualisations interbranches ont été jusqu'à présent timidement mises en place alors qu'elles portent potentiellement des économies importantes.

[330] L'adoption d'un nouveau schéma stratégique des systèmes d'information interbranches devrait permettre d'entrer dans une phase plus opérationnelle de coopération. Des orientations interbranches peuvent également être adoptées pour ce qui concerne l'immobilier et la

rationalisation des implantations sur le territoire, les ressources humaines et les possibilités de mobilités au plan local et les achats.

- Insérer une orientation de coopération interbranches dans toutes les COG du régime général pour la déclinaison du schéma stratégique des systèmes d'information interbranches et les fonctions support en particulier la gestion des ressources humaines et l'immobilier.

3.1.3 Les indicateurs de la convention seront idéalement en nombre limité et orientés sur la mesure de la performance, l'efficacité, les résultats et la satisfaction clients et partenaires

[331] L'ensemble de 48 indicateurs que comporte la COG actuelle est hétérogène et un certain nombre d'entre eux ne sont toujours pas disponibles. Parmi les indicateurs existants, certains sont perfectibles, des objectifs doivent être réajustés ou définis selon le cas.

[332] La mission suggère que la batterie d'indicateurs de la prochaine COG comporte entre 10 et 15 indicateurs de résultats. Il conviendrait que ces derniers reflètent la performance du recouvrement, mais aussi son efficacité et la satisfaction des cotisants et caisses prestataires et partenaires. S'agissant des objectifs de résultats, il est possible de prévoir, selon l'indicateur, un intervalle ou corridor de fluctuation ainsi que le cas échéant un taux de dispersion pour la performance des organismes (ACOSS comprise). Les indicateurs devront respecter les critères de criblage de l'ACOSS.

- Maintenir dans la prochaine COG 10 à 15 indicateurs de résultats répartis entre indicateurs d'activité, d'efficacité, de qualité et de satisfaction.

3.1.4 Les engagements de l'État seront moins nombreux et plus précis

[333] S'agissant des engagements de l'État, ces derniers doivent être moins nombreux. Ils devront porter sur des mesures de simplification et de rationalisation de la réglementation permettant à la branche d'améliorer son efficacité et la qualité du service rendu aux cotisants comme aux partenaires. Ces engagements doivent être régulièrement suivis.

- La mission préconise de prévoir *a minima* un bilan annuel des engagements de l'État en cohérence avec le bilan annuel de la COG réalisé par la branche.

[334] D'une manière générale, il paraît nécessaire d'inclure dans les études d'impact LF, LFSS et lois portant diverses dispositions sociales, une obligation de documentation de l'impact des évolutions législatives sur les SI des caisses de sécurité sociale. Cette étude devrait évaluer la faisabilité, les délais de réalisation et les coûts pour les SI. Les observatoires des charges ou de gestion des caisses doivent être préalablement saisis. Cette disposition pourrait faire l'objet d'un engagement de l'État dans toutes les COG pour les évolutions réglementaires.

- Consulter l'ACOSS en temps utile pour évaluer les impacts de toute modification réglementaire ou législative sur les SI afin d'étudier la faisabilité, les délais de réalisation et les coûts de la mesure.

[335] En contrepartie, l'ACOSS pourrait s'engager à communiquer à la tutelle des éléments de l'observatoire de gestion à l'instar des travaux communiqués par l'observatoire des charges de la branche famille.

[336] Au-delà des orientations stratégiques susceptibles de structurer l'activité de la branche, les réformes déjà annoncées (RSI, prélèvement à la source...) nécessitent que l'État s'engage concrètement à permettre, faciliter ou accompagner leur mise en œuvre. Il convient tout particulièrement à veiller à l'adéquation des moyens aux objectifs qui seront déterminés avec la branche. Cette dernière doit pouvoir continuer dans les meilleures conditions possibles la transformation de ses SI.

[337] Toute évolution majeure du recouvrement des travailleurs indépendants consécutive à la réforme du RSI devra être particulièrement étudiée avec la branche pour ne pas reproduire les difficultés liées à la mise en place de l'ISU en 2008.

- Les engagements de l'État devraient être moins nombreux et plus concrets, visant à permettre à la branche de mettre en œuvre dans les meilleures conditions possible les orientations stratégiques de la COG.

3.2 S'engager dans une relation client ambitieuse par une stratégie de service personnalisée et l'exploitation des potentialités de la DSN

3.2.1 Personnaliser la relation « client »

Formaliser des parcours « cotisants » adaptés

[338] La divergence des titres simplifiés avec les meilleurs standards observés par la mission concernant les services simplifiés « phare » de la branche, ceux aux particuliers-employeurs, doit inciter à conduire un exercice de revue pour les autres titres.

[339] Aussi une revue systématique de l'ensemble titres simplifiés mériterait d'être lancée dès le début de la prochaine COG dans un objectif d'adaptation aux besoins et usages des cotisants ainsi que d'alignement sur les meilleurs standards. Il serait souhaitable, dans ce cadre, de développer le paiement par carte bancaire et les applications *smartphones*, au moins pour les segments de cotisants « individuels ».

Recommandation n°1 : Conduire une revue des titres simplifiés au début de la prochaine COG :

- **en recourant aux meilleures pratiques ;**
- **en associant des acteurs extérieurs ;**
- **l'État prenant des engagements correspondants en matière de simplifications réglementaires.**

[340] La personnalisation de l'offre de service générale reste imparfaite, même si celle-ci n'est pas totalement inexistante. Les très grandes entreprises sont, par exemple, déjà gérées par des URSSAF dites « TGE » qui leur proposent le plus souvent un contact bien identifié et un numéro de ligne directe.

[341] Dans ce domaine encore, la branche dispose d'atouts, en particulier sa capacité d'innovation au niveau local. Comme le « *kit TPE-PME* », formalisé puis validé en Codir en 2017, qui incite les URSSAF à favoriser le recours amiable, faciliter le remboursement des cotisations indûment payées en évitant de solliciter l'entreprise pour renseigner son RIB... Cette initiative représente une avancée dans le sens d'une personnalisation ou individualisation plus poussée et plus systématique de la relation cotisant. Son déploiement, non spécifiquement suivi, pourrait

rester inégal au sein du réseau. Ce risque souligne la nécessité d'un portage déterminé de la stratégie de service à l'avenir.

[342] Conduire une revue de l'offre de service sur la totalité des parcours « cotisants » ou « déclarants », parallèlement à la revue des titres simplifiés est d'autant plus nécessaire.

[343] Outre, les parcours « TGE-GE » et « TPE-PME », les réflexions locales, notamment en Île-de-France, ont d'ores et déjà commencé à identifier les segments des cotisants affiliés au RG qui pourraient faire l'objet d'une adaptation de l'offre de services :

- Parcours « Grands comptes ». Sur le modèle du processus formalisé et en cours de déploiement en région PACA⁹³ qui pourrait être généralisé.
- Parcours « Jeunes entreprises », avec une offre aidant à la création d'entreprise et à la gestion des événements émaillant ses premières années ;
- Parcours « Experts-comptables et tiers déclarant » avec, par exemple, une gestion par portefeuilles de leurs entreprises clientes pour simplifier la relation avec les URSSAF.

[344] Ces démarches ont vocation à être dupliquées pour les administrations et collectivités ou les travailleurs indépendants.

Recommandation n°2 : Lancer une revue des parcours « cotisants » dès le début de la prochaine COG.

Renforcer la spécialisation du « back-office »

[345] Pour être pleinement effective, la personnalisation de la relation client devrait être articulée avec l'organisation des métiers dans une logique de pilotage par les processus (voir Recommandation n°19 : ci-dessous)

[346] Certaines fonctions devraient, ainsi, être spécialisées par segment de cotisants homogène (cf. les parcours « cotisants » ci-dessus). Les équipes s'appuieraient sur les produits de service revus et adaptés aux différents publics. La mission estime que cette piste est prometteuse pour continuer à d'améliorer la qualité des réponses et réaliser des gains de productivité par effet d'apprentissage.

[347] Compte tenu des divergences de taille des URSSAF régionales, plusieurs modalités cumulatives ou alternatives devraient pourrions être envisagées :

- Dédier des effectifs au sein de l'URSSAF au suivi de segments spécifiques dans une logique de portefeuilles⁹⁴ ;
- Déléguer entre URSSAF la gestion de tel ou telle catégorie de cotisants ou activité ;
- Créer des pôles interrégionaux.

Recommandation n°3 : Adapter l'organisation en back-office à 4 ou 5 parcours « cotisant » transversaux par une plus forte spécialisation.

⁹³ Il s'agit des : TGE, GE, Entreprises mono établissement de plus de 250 salariés, Entreprises de moins de 250 salariés, mais qui règlent plus de 5 000 000,00 € de cotisations annuelles. VLU hors TGE GE, Pluri établissements PACA + 250 salariés, Groupes d'entreprises (à cibler) ;

⁹⁴ Cette orientation peut, le cas échéant, être accompagnée d'une plus grande spécialisation des sites et concentration des activités (sur le modèle de l'URSSAF PACA).

Engager une politique de partenariats plus active

[348] Les organismes partenaires, pour lesquels la branche recouvre des cotisations, soulignent son professionnalisme ainsi que sa capacité à conduire des projets complexes avec succès – transferts du recouvrement des cotisations chômage par exemple.

[349] En revanche, ils déplorent parfois un manque de proactivité dans la relation notamment en matière de communication ou d'information sur l'avancée et les impacts de projets structurants pour la branche, comme pour ses partenaires.

Recommandation n°4 : Mettre en œuvre une politique proactive en matière des partenariats et renforcer le pilotage de cette mission au sein de l'ACOSS.

3.2.2 Intégrer la Branche à son écosystème pour accélérer l'innovation et sa transformation digitale

Ouvrir la branche sur son environnement

[350] L'innovation passe aujourd'hui de plus en plus par l'ouverture des organisations vers l'extérieur, à travers des partenariats ou l'ouverture des données. Dans ce contexte, l'intégration de la branche à son écosystème est une orientation clé pour renouveler l'offre de services avec succès.

[351] Cela pourrait passer par l'engagement de la branche à expérimenter de nouveaux services et à « challenger » ses métiers. Le terrain de l'économie collaborative semble un domaine idoine⁹⁵. La création d'un centre national dédié à l'économie collaborative, dans une région dotée d'un tissu de *start-up* dense, mériterait d'être inscrite à l'agenda. Il pourrait être chargé de la création de services aux nouveaux indépendants et aux particuliers, du renforcement des cellules de contrôle Internet, dont une existe déjà en Île-de-France, des échanges de données via des API...

[352] Par ailleurs, l'acculturation à la « révolution numérique » et la valorisation des bases de données doit passer par l'organisation d'événements ponctuels type « *Hackaton* » ou la conclusion de partenariats avec des acteurs extérieurs. Dans cette perspective, deux actions prioritaires pourraient être envisagées :

- La création d'un « Lab Social » associant des *start-ups* (dans le champ de l'aide à la création d'entreprise ou des services financiers ou de paiement notamment) aux équipes métiers de la branche, comme à pu le faire Pôle emploi⁹⁶ pour innover sur la base des données d'emploi ;
- L'ouverture d'un espace d'accueil de *start-up* sur un plateau de *co-working*, similaire la Villa Bonne nouvelle ouverte par Orange, y compris pour les personnels.

[353] La caisse, consciente de ces enjeux, a pris la décision de lancer une initiative (le « chaudron ») dès cet été, et devrait donc être en mesure de mettre en œuvre une stratégie déterminée et amplifiée dès le début de la prochaine COG.

Recommandation n°5 : Doter la branche d'espaces d'innovation :

⁹⁵ De manière similaire, le rapport de l'IGAS consacré aux « plateformes collaboratives, à l'emploi et à la protection sociale » (2016) avait proposé la création d'une caisse de RSI digitale.

⁹⁶ Le Lab Pôle emploi ou encore le Lab RH.

- **Créer un centre national dédié à l'économie collaborative ;**
- **Animer un Lab Social ;**
- **Ouvrir un espace de coworking à proximité du site de l'agence centrale.**

Le renforcement de la GRC comme prérequis

[354] Le renforcement du pilotage et la professionnalisation de la « gestion de la relation client » sont le corolaire indispensable du renouvellement de l'offre de services selon une feuille de route ambitieuse.

[355] Les organismes ayant accompli des progrès significatifs en matière d'innovation de services et de qualité de la relation client se sont appuyés sur les directions transversales (à l'interface des métiers et des DSI). Elles ont été dotées de ressources conséquentes et d'un champ de compétence large dans les domaines de la relation et de l'écoute clients, les partenariats, l'innovation, numérique (comme le souligne le *benchmark* présenté dans l'annexe sur la relation cotisant).

[356] Une telle direction devrait avoir pour objectif de :

- Systématiser les enquêtes à chaud, les focus groups et les analyses de parcours de « bout en bout » pour développer une vision 360° du cotisant ;
- Coordonner la boucle de rétroaction qui permet d'améliorer continûment l'offre de service ;
- Intégrer l'ensemble des dimensions de la relation client : offre de services, partenariats, qualité du contact...

L'ACOSS doit se mettre en capacité de manager l'innovation

[357] De plus, au vu de ses visites de terrain, la mission estime que les capacités d'innovation et d'initiative du réseau des URSSAF doivent être davantage évaluées et mieux prises en compte dans l'élaboration des décisions et orientations nationales. Les meilleures pratiques et innovations doivent être généralisées chaque fois que possible. La création d'une direction de l'innovation donnerait une visibilité forte à cette capacité de la branche et stimulerait, évaluerait et généraliserait les capacités d'innovation du réseau.

[358] Il va de soi que cette direction doit être dotée des moyens humains, financiers et en compétences – le cas échéant par recrutement externe – nécessaires à la conduite de sa mission.

Recommandation n°6: Créer une direction de la relation client et de l'innovation positionnée de manière transversale par rapport aux métiers, à la MOA et à la DSI.

3.2.3 Ne pas rater les tournants du prélèvement à la source et de la DSN

3.2.3.1 La branche doit éviter que le passage au prélèvement à la source ne fragilise définitivement l'offre de titre simplifié aux particuliers-employeurs

[359] Le prélèvement à la source (PAS), tel qu'il a été prévu par la loi de finances pour 2017⁹⁷, fait courir un risque « industriel » à l'offre de titres simplifiés du particulier-employeur, en ce qu'il complexifie le processus de rémunération/déclaration actuel. Ce processus, très simple, avait historiquement pour vocation de faire adhérer les particuliers employeurs à la déclaration de l'emploi à domicile.

[360] D'un point de vue calendaire, le PAS est déployé plus ou moins concomitamment avec la plateforme de paiement intégré⁹⁸. En l'état des travaux, celle-ci ne semble pas en mesure de pallier l'ensemble des difficultés posées par la mise en œuvre du PAS.

Risque de caducité de l'offre CESU papier

[361] Annoncé pour le 1^{er} janvier 2019, le prélèvement à la source verra l'employeur procéder à l'opération de prélèvement de l'impôt sur les rémunérations versées à son ou ses salariés : l'employeur devra donc calculer le salaire net à verser après prélèvement des charges sociales et de l'impôt dû par le salarié. En pratique, il est envisagé que les particuliers employeurs se voient communiquer directement le montant net à payer au salarié par les centres nationaux Pajemploi et CNCESU, ces derniers recevant communication par la DGFIP du taux d'imposition du salarié (norme PASRAU) :

- Pour les employeurs Pajemploi et les employeurs CESU déclarant de façon dématérialisée, une fois la déclaration effectuée en ligne, l'employeur verrait quel est le montant restant à payer à son salarié, et serait prélevé des cotisations sociales et du montant de l'IR ;
- Pour les employeurs CESU déclarants via le volet social, le processus cible n'est pas encore stabilisé au moment où la mission conduit ses travaux.

[362] Cette évolution est porteuse de difficultés.

[363] La nécessité de faire précéder le paiement du salaire de la déclaration modifie le mode de fonctionnement de ces offres simplifiées, volontairement très souples. Dans le cas de la déclaration via le CESU papier, l'employeur ne connaîtra pas immédiatement le taux d'imposition de son salarié. Il convient de concevoir le processus par lequel l'employeur récupérera soit le taux d'imposition à appliquer, soit le montant « net » à payer. Plusieurs solutions ont été présentées à la mission :

- L'employeur pourrait déclarer le salaire brut, puis se voir communiquer par le CNCESU le montant net à payer – soit un délai de paiement du salarié peu opportun ; cette solution paraît la plus praticable – à dire d'experts – sous réserve d'une accélération de la communication à l'employeur du montant du net à payer ;

⁹⁷ Article 60 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

⁹⁸ Correspondant à l'engagement de la COG « d'ouvrir aux employeurs la possibilité de payer en ligne simultanément les cotisations sociales et les salaires par l'intermédiaire d'une plateforme de paiement, avec l'accord du salarié ».

- L'employeur pourrait calculer lui-même le montant du salaire net à payer après réception du taux de prélèvement, avec les nombreux risques d'erreur afférents à la réalisation de ce type d'opération par un particulier et les procédures de régularisation complexes qui s'ensuivrait ;
- Enfin, l'employeur pourrait disposer d'une grille indicative de barème transmise annuellement, avec un enjeu de régularisation par la DGFIP⁹⁹.

[364] En l'état des connaissances de la mission, cette complexité déclarative et les opérations supplémentaires susceptibles d'être demandées au particulier, risquent de conduire à une dégradation de l'attractivité et de la qualité de service offerte par le CESU papier.

Encadré 10 : Prérequis et risques opérationnels relatifs à la mise en œuvre du PAS

La mise en œuvre du PAS, dans son dispositif « socle » décrit ci-dessus, nécessite de nombreux prérequis, notamment l'évolution des cinématiques de déclaration/paiement :

- Besoin de fiabiliser les fichiers de salariés entre les bases IntraCesu, IntraPaje et la DGFIP, pour récupérer leur taux d'imposition et le leur communiquer. Les salariés non identifiés se verraient appliquer un taux par défaut ;
- Besoin de basculer les populations « cesubles » gérées actuellement dans SNV2 dans IntraCesu ;
- Communication des taux entre la DGFIP et les Centres nationaux (norme PASRAU), le 18 du M-1, valable 2 mois et mis à jour mensuellement. Les populations de salariés concernés ont des revenus salariés qui peuvent évoluer fortement d'un mois à l'autre.

Plusieurs risques techniques sont associés à la mise en œuvre du PAS pour les particuliers employeurs, parmi lesquels :

- La nécessité d'effectuer le recouvrement de l'IR en l'absence d'outils informatisés de RAF (dans l'attente de la mise à disposition de l'interfaçage avec le module RAF du SNV2 d'IntraCesu et d'Intrapaje) – en effet, l'ACOSS sera chargée du recouvrement amiable et forcé de l'IR ;
- La nécessité de mettre en place et d'outiller l'application et le recouvrement des majorations et pénalités de retard. En effet, aucune T0 n'était réalisée à ce jour – la date limite de déclaration qui doit être instaurée permettra notamment de détecter un défaut de paiement ;
- La nécessité d'isoler les employeurs relevant du tiers payant, non concernés par le dispositif, dans IntraCesu ;
- La nécessité de récupérer les RIB des employeurs Pajemploi (600 000 employeurs d'assistantes maternelles) : en effet, aujourd'hui le Centre Pajemploi n'effectue aucun prélèvement auprès des employeurs d'assistantes maternelles, dont les cotisations sont prises en charge par la CNAF. Seuls les employeurs de garde d'enfant à domicile (10 % des employeurs du Centre Pajemploi) ont un RIB enregistré auprès du centre.

Source : *Entretiens Mission.*

[365] En définitive, la complexité du dispositif envisagé pourrait se traduire par un manque à recouvrer fiscal et social plus important qu'aujourd'hui dans le secteur des services à domicile, en particulier de la part des 565 000 personnes de plus 70 ans, qui, souvent frappées de « dépendance numérique », recourent moins au CESU en ligne qu'au CESU papier. Ce risque sur le recouvrement des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu n'est pas négligeable pour les finances

⁹⁹ Ces deux dernières solutions sont plus susceptibles d'engendrer des erreurs de calcul.

publiques : le seul CESU papier a un rendement annuel de près de 700 millions d'euros de cotisations en 2016¹⁰⁰.

Tableau 39 : Employeurs CESU par tranche d'âge (2015)

Tranche d'âge	Employeurs 100 % papier	Employeurs déclarations dématérialisées et documents papier	Employeurs 100 % dématérialisés	Total	%
Moins 30 ans	677	720	125 764	127 161	6,5 %
30 - 40 ans	4 412	14 788	212 966	232 166	11,9 %
40 - 50 ans	27 215	66 471	175 901	269 587	13,9 %
50 - 60 ans	63 210	69 456	145 649	278 315	14,3 %
60 - 70 ans	101 750	49 731	13 674	165 155	8,5 %
Plus 70 ans	565 871	81 832	224 007	871 710	44,8 %
Total	763 135	282 998	897 961	1 944 094	100,0 %

Source : ACOSS.

Risque d'érosion de l'attractivité de l'offre CESU dématérialisée

[366] Le recours au CESU dématérialisé serait, également, moins souple dans le cadre du prélèvement à la source qui, comme dans le cas du CESU papier, oblige à inverser la chronologie entre paiement et déclaration. Aujourd'hui, il est possible de payer le salarié avant de déclarer celui-ci auprès du CNCESU (sur le site CESU.urssaf.fr)¹⁰¹, parfois plusieurs semaines après la réalisation et le paiement de la prestation.

[367] Demain, le particulier devra réaliser la déclaration en ligne préalablement au paiement du salarié, afin que le salaire net d'impôt à verser soit calculé sur le site. Ceci rendra le processus déclaratif moins souple, à contre-courant de sa simplicité historique destinée à garantir l'acceptabilité du prélèvement social par une forte attractivité du dispositif¹⁰² (simplicité pour l'employeur, aucun impact sur le délai de paiement pour le salarié).

[368] On peut se demander si la nécessité de déclarer avant paiement du salarié, de la « main à la main » ou par virement, ne risque pas de conduire à allonger les délais de paiement du salarié en fin de mois.

Plateforme de paiement intégré : principe excellent, mais un risque d'occasion manquée

[369] Il est prévu de proposer à l'employeur comme au salarié une adhésion optionnelle à une plateforme de paiement intégré, permettant dans le cadre d'un dispositif « tout-en-un » de réaliser

¹⁰⁰ Sur environ 2mds d'euros de cotisations pour l'ensemble de l'offre CESU.

¹⁰¹ Laquelle déclaration initie un prélèvement automatique sur le compte bancaire du particulier.

¹⁰² En pratique, il était laissé la facilité aux particuliers-employeurs de régulariser sans pénalité leurs déclarations au-delà des délais réglementaires. Dans le nouveau système, le particulier devra s'astreindre à une discipline déclarative plus rigoureuse. Sans compter qu'en l'absence d'application *smartphone* pour le site CESU, la déclaration sera moins aisée sur équipement nomade que ce que la technologie permet désormais.

l'ensemble des opérations de déclaration et de paiement du salaire, des cotisations sociales et de l'IR. La première version de cette plateforme pourrait être disponible en 2019¹⁰³.

[370] Cette plateforme, accessible en ligne, a concrètement pour ambition d'agrèger le salaire net, les cotisations sociales, les aides perçues (complément mode de garde dans un premier temps), et de l'impôt sur le revenu. L'employeur serait ainsi prélevé du montant consolidé après la déclaration, en une seule opération, la branche reversant ensuite au salarié le montant de son salaire net d'impôt (donc sans paiement direct de l'employeur au salarié).

[371] Cependant, le projet de plateforme « tout-en-un » ne semble pas, en l'état des travaux menés par l'agence centrale, en mesure de compenser ou de remédier à la fragilisation de l'attractivité de l'offre CESU dématérialisée (cf. supra). En l'état du projet dont la mission a pu avoir connaissance, le schéma en cours d'élaboration ne paraît pas, en effet, adapté au secteur des services à domicile :

- Le choix du prélèvement bancaire comme modalité de paiement (au lieu de la carte bancaire ou d'autres modes innovants de paiements type PayPal, etc.) conduit à des délais de paiement du salarié moins efficaces (4 à 5 jours pour le prélèvement, 3-4 jours pour la CB) ;
- Plus fondamentalement, l'absence de développement d'une application *smartphone* prive la plateforme de la facilité d'usage de « bout en bout » permise par les équipements nomades et qui serait susceptible de limiter les inconvénients d'usage suscités par la déclaration en ligne préalable (le *responsive design*, utilisé pour la refonte du site CESU et qui facilite la consultation de sites Internet sur téléphone mobile, reste peu en effet adapté pour la réalisation d'opérations récurrentes ou monétaires sur ces appareils¹⁰⁴)

[372] Outre l'écart avec les usages et habitudes des particuliers comme des salariés, le projet est confronté à plusieurs risques opérationnels (voir encadré ci-dessous).

Encadré 11 : Prérequis et risques opérationnels de la plateforme de paiement intégré

La mise en place de la plateforme de paiement intégré repose sur une révision complète de la cinématique du processus de déclaration/paiement/prélèvement des cotisations sociales/versement du CMG, et pourrait nécessiter d'aligner les cinématiques CESU et Pajemploi :

- Le prélèvement des cotisations sociales, aujourd'hui en M+2, pourrait être rapproché du moment de la déclaration, pour prélever salaire, IR et cotisations sociales en un seul prélèvement.
- L'ACOSS ne fera l'avance que sur l'impôt sur le revenu, et pas sur le salaire. Il existe donc un risque de non-versement du salaire au salarié en cas de refus du prélèvement ;
- Des contrôles embarqués sont prévus pour permettre l'utilisation de la plateforme : présence des RIB sur les comptes concernés, historique d'impayés sur les mois précédents... ;

Outre le changement des habitudes des employeurs, une autre difficulté tient à la volumétrie des annulations et modifications : le CNCESU a enregistré 79 000 annulations et 890 000 modifications d'une déclaration en

¹⁰³ Le lancement était initialement prévu au 1^{er} janvier 2018 – soit un calendrier serré compte tenu de la complexité des travaux à conduire –, mais le report de la mise en œuvre du PAS devrait être mis à profit pour améliorer et sécuriser les modalités de fonctionnement de la plateforme de paiement intégré.

¹⁰⁴ À cet égard, l'étude conduite sur le mobile s'est concentrée sur les enjeux financiers des solutions *responsive* et applications. Elle mériterait d'être complétée d'une étude plus poussée des usages comparés des cotisants, en particulier lorsqu'il s'agit de personnes physiques (notamment les apports des applications en termes d'usage, l'évaluation comparée du consentement à « déclarer/payer en ligne » via un site *responsive* ou une application, etc.)

2016. Or, avec l'alignement des processus Pajemploi/CESU et le raccourcissement du prélèvement des cotisations et de l'IR, l'employeur ne disposera plus que d'un délai très court pour modifier ses déclarations.

[373] Point positif cependant, l'intégration du complément mode de garde (CMG) pour Pajemploi est un réel progrès, à l'inverse de ce qui est prévu à court terme pour le CESU, qui n'intègre pas à ce stade les aides de type APA, etc. Elle garantit et pérennise l'attractivité financière de l'offre Pajemploi « tout-en-un », en évitant ainsi une avance de trésorerie. Par ailleurs la chronologie de déclaration de ce titre est déjà cadrée.

[374] L'avantage fiscal du recours à l'emploi à domicile n'étant pas, pour l'instant, rendu contemporain du paiement/déclaration mensuelle du salarié, l'attractivité « financière » de l'offre CESU « tout-en-un » reste, pour l'instant, nulle pour le particulier employeur : la plateforme n'inclut, à ce stade, ni l'APA, ni la PCH, ni le crédit d'impôt (versement par acomptes).

[375] De manière générale, les besoins et habitudes des utilisateurs n'ont pas été suffisamment étudiés en amont pour maîtriser les risques d'usages liés à ce projet. La mission note, à cet égard, que l'étude d'impact n'a été lancée qu'après le début des travaux concernant la plateforme¹⁰⁵. Il existe donc un risque non nul que la plateforme « tout-en-un »/ « service + » constitue une occasion manquée pour « sauver » l'attractivité de l'offre. Il convient de réaliser rapidement l'évaluation « usagers » afin d'en tirer toutes les leçons s'agissant du schéma prévu.

[376] En conclusion, le principe du « tout-en-un » est excellent, notamment en vertu de ses développements possibles – notamment l'intégration d'autres aides et avantages socio-fiscaux, mais les modalités et fonctionnalités prévues risquent de conduire le projet à un échec, sauf pour la Pajemploi. La plateforme de paiement intégré devrait être l'occasion de déployer un dispositif plus simple et innovant pour les employeurs, leur permettant de déclarer et payer, par exemple en utilisant toutes les potentialités de la carte bancaire ou les modes de paiement innovant.

Recommandation n°7 : À l'occasion de l'audit du prélèvement à la source et du report de son entrée en vigueur :

- **réexaminer avec l'État l'intégration des particuliers-employeurs et services à domicile dans le PAS ;**
- **étudier avec l'État les conditions d'une intégration rapide des avantages fiscaux Pajemploi et CESU dans la plateforme de paiement en vue de la mise en œuvre du PAS le 1er janvier 2019 afin de favoriser l'adhésion.**

Recommandation n°8 : Réévaluer les modalités et le fonctionnement de la plateforme « tout-en-un » à l'aune de l'expérience-cotisant (mode de paiement, développement d'applications sur certaines fonctionnalités...).

3.2.3.2 La branche doit accomplir un saut majeur dans l'exploitation des données individuelles de la DSN pour la relation client, comme pour son positionnement de recouvreur social de référence

[377] Au cours de la COG actuelle, la Branche a été accaparée par la mise en place de la DSN. Effectué en trois vagues successives, le déploiement est un succès, mais a nécessité l'affectation

¹⁰⁵ Au moment où la mission réalisait ses travaux, aucune étude d'impact n'avait été réalisée auprès des particuliers employeurs ni des salariés. Un marché est en cours par l'URSSAF Rhône-Alpes.

d'effectifs supplémentaires pour épurer le nombre d'anomalies importantes et non prévues au cours des premiers mois d'entrée dans le dispositif.

[378] Aussi la réflexion relative à l'exploitation des données de la DSN, tant pour les métiers de la branche que les offres de service aux cotisants et aux partenaires extérieurs (caisses attributaires, organismes « clients » du recouvrement pour compte de tiers...), n'a été pu véritablement être lancée qu'au premier semestre de l'année 2017 par l'installation d'une mission nationale¹⁰⁶ en charge du pilotage des travaux consacrés au sujet.

[379] Aujourd'hui, les données nominatives de la DSN n'ont encore que peu d'incidence sur le recouvrement, la déclaration et la gestion restent fondées sur la donnée agrégée par établissement, même si de premiers chantiers fonctionnels ont été amorcés, comme la mise à disposition pour les inspecteurs LCTI, la mise en place d'une base de données nationale DSN ou encore le calcul des effectifs en lieu et place de l'employeur.

[380] Pourtant, les premiers travaux de la Branche soulignent les nombreuses potentialités que représente l'exploitation des données DSN pour l'ensemble des métiers (voir tableau n°41).

Tableau 40 : Premières potentialités identifiées par métier¹⁰⁷

Métier	Potentialités
Gestion des comptes / fiabilisation des données	- inclusion de contrôle embarqué lors de la déclaration
Offres de service	- améliorer le profilage des publics - proposer des accompagnements de « moment » particuliers comme le franchissement de seuils, - simulateur de coûts d'embauche
RAF/ entreprises en difficulté	- renforcement des outils d'aides à la décision - identification en amont des situations de fragilités susceptibles de mener à un débet
Statistiques	- enrichir et diversifier la production des indicateurs
contrôle et LCTI	- ciblage et détection de fraude

Source : Travaux de la mission nationale sur l'exploitation des données individuelles.

[381] Pour conforter le positionnement de la branche comme « collecteur social de référence », et peut-être « unique » demain, l'intégration et l'exploitation de la DSN dans toutes ses dimensions constituent donc un tournant stratégique majeur pour une branche, traditionnellement plus habituée à traiter la donnée agrégée des entreprises.

[382] Et ce d'autant que les réformes, récentes ou annoncées, contribuent à individualiser les droits des salariés ou à rapprocher les contributions du calcul des droits des assurés (compte personnel d'activité, régime de retraite unique par points, instauration d'un bonus-malus pour l'assurance chômage...). Elles viennent ainsi conforter la place centrale des données individuelles dans le recouvrement et le versement des prestations.

[383] À ce titre, la qualité des données de la DSN est appelée à devenir un enjeu central pour les organismes de sécurité sociale devant garantir l'exactitude du calcul des droits. Dans ce cadre, la branche pourrait être amenée à exercer des missions de fiabilisation pour le compte de tiers.

¹⁰⁶ Mission nationale sur l'exploitation des données individuelles de la DSN au sein de la branche.

¹⁰⁷ Liste non exhaustive. Les principales potentialités identifiées sont mentionnées.

[384] La Branche, opérateur du bloc 1 de la DSN (dépôt), reste aujourd'hui l'acteur le plus à même de s'investir dans l'exploitation transversale des données de la DSN. Elle a, d'ores et déjà, bien identifié les domaines de progrès à cet égard :

- La réintégration la donnée individuelle à la gestion, afin de concilier l'efficacité du recouvrement et garantie des droits des assurés ;
- La promotion d'une expertise propre sur les données individuelles (notamment pour ce qui concerne le recueil, la fiabilisation et la valorisation des données sociales). ;
- Le renforcement de l'efficacité de ses métiers, processus et outils ;
- Le développer de nouveaux services fondés sur les données individuelles, à destination des entreprises, tutelles, partenaires, caisses attributaires, voire salariés.

[385] Dans cette perspective, la prochaine COG devrait fixer un objectif ambitieux à la Branche.

Recommandation n°9 : Faire de l'exploitation des données individuelles un axe prioritaire et stratégique de la prochaine COG (intégration par les métiers, processus et les offres de services).

[386] Pour ce qui concerne l'efficience, il est à noter, enfin, que l'analyse des gains potentiels résultant de l'exploitation de la DSN est, aujourd'hui, incomplète. L'étude MAREVA-DSN a, en effet, estimé les gains pérennes à 58 ETP en URSSAF. Mais ceci résulte de l'usage des données agrégées de la DSN, en se basant, par hypothèse, sur un périmètre d'organisation et mission constant.

[387] L'exploitation des données individuelles conduit, cependant, à un changement de modèle qui devrait impacter plus profondément l'efficience de la branche à travers :

- Des impacts sur le recouvrement et la relation aux entreprises en matière de simplification, dématérialisation, régularisations, *etc.* ;
- Une volumétrie de données individuelles et une fréquence d'actualisation qui croissent significativement, et qui ont été consommatrice de temps et d'effectifs en raison du fort taux d'anomalies lors de la phase de déploiement ;
- La fiabilisation des données, potentiellement accrue par le degré d'intégration important entre bulletin de paie et DSN, qui devrait conduire à un essor du métier de « fiabilisation » de la branche et impacter l'ensemble de la chaîne du recouvrement ;
- L'évolution des métiers traditionnels de la branche, susceptible de générer davantage gains de productivité et/ou de qualité.

Ces gains d'efficience consolidés restent, par définition, difficiles à apprécier bien que structurants pour l'avenir de la branche.

3.3 Les évolutions indispensables pour les métiers de la branche

3.3.1 Les voies d'évolutions du recouvrement TI doivent être préparées avec le souci de ne pas déstabiliser le recouvrement pour le RG

[388] La LFSS 2017 a prévu l'étude de la séparation des bases TI et RG. La mission n'a pas pu prendre connaissance des impacts d'une telle opération ni des possibilités de réalisation et de planification. En effet, au moment de la rédaction de ce rapport, l'ACOSS n'a pas achevé l'étude d'impact lancée au début de la mission d'évaluation de la COG. Il est certain que cette séparation aurait des répercussions importantes sur le plan de transformation SI en cours (Clé-a).

[389] La mission recommande de ne pas prendre de décision avant de disposer de l'étude d'impact et de faisabilité de cette séparation. Si le plan de transformation du SI de l'ACOSS (Clé-a) devait subir des retards ou de nouveaux reports du fait de cette opération, il conviendrait de la reporter à une période non critique du déroulement du PTSI. L'étude devra tenir compte des orientations gouvernementales relatives au RSI.

Recommandation n°10: Concernant la séparation des bases TI et RG, s'assurer de faisabilité et de la compatibilité de la réalisation de cette séparation avec le plan Clé-a, prioritaire pour le recouvrement; différer la décision dans l'attente des orientations relatives au RSI.

3.3.2 La prochaine COG doit privilégier l'encadrement du risque, une approche qualitative de la gestion de trésorerie et régler la question du système national de trésorerie (SNT)

[390] Le renforcement significatif de l'appel aux marchés et l'optimisation volontariste de la gestion de la trésorerie ont conduit à associer dans la fiche thématique de la COG des objectifs très opérationnels et d'autres plus stratégiques. La mission incite à centrer les attentes formulées dans la COG en matière de gestion de trésorerie sur l'encadrement de la gestion du risque et des objectifs finaux de qualité de gestion.

[391] Par ailleurs, les volumes financiers traités justifient que le projet SNT soit réalisé, si certaines conditions préalables sont réunies.

3.3.2.1 La tutelle doit mieux encadrer la gestion de trésorerie

[392] L'approbation annuelle de la stratégie de financement, de placement et de gestion du risque doit être approuvée formellement par la tutelle dans un calendrier mieux adapté à la période couverte. La mission n'ignore pas les contraintes de calendrier auxquelles cet exercice est soumis¹⁰⁸, mais la signature très tardive du courrier à l'ACOSS lui fait perdre une part essentielle de son intérêt qui est de cadrer l'action de l'ACOSS.

[393] Par ailleurs, la mission recommande que les audits externes annuels de la gestion du risque de liquidité soient initiés par la tutelle.

3.3.2.2 L'indicateur de la COG doit évoluer pour privilégier la qualité de la prévision et de la gestion des besoins de trésorerie

[394] La COG dispose d'un indicateur unique de trésorerie intitulé « qualité de vidage des comptes ». Cet indicateur évalue pour la moitié de sa valeur la qualité des soldes et pour l'autre moitié la qualité de la prévision. La mesure de la qualité des soldes vise la réduction des montants débiteurs ou créditeurs résiduels sur les comptes. La qualité de la prévision mesure les écarts quotidiens entre la prévision de trésorerie et sa réalisation. La lisibilité de l'indicateur global est altérée par l'association de ces deux indicateurs dont les impacts réels sur les résultats obtenus ne sont pas mesurables distinctement. La mission considère qu'il convient de scinder les deux aspects,

¹⁰⁸ Il est nécessaire de connaître les dispositions de la LFSS.

le premier ayant une prédominance opérationnelle alors que le second, de nature plus qualitative, figurerait dans la prochaine COG.

[395] La cible de l'indicateur a été fixée à 90 % par la COG. Les résultats dépassent la cible de la COG et montrent une progression : 92,30 % en 2014, 92,6 % en 2015 et 94,8 % en 2016.

[396] Par contre, la politique de placement et d'emprunt n'est pas évaluée dans le cadre de la COG actuelle. La mission préconise qu'un second indicateur mesure la qualité de cette activité en référence à la valeur EONIA, permettant ainsi de mesurer la performance de l'ACOSS.

3.3.2.3 Le renforcement de la qualité de leurs prévisions par les partenaires de la branche du recouvrement est nécessaire

[397] Les objectifs d'optimisation de la gestion de trésorerie doivent être partagés avec les caisses prestataires et les partenaires : la qualité de la gestion par l'ACOSS est tributaire de la qualité de la prévision des organismes partenaires, tout particulièrement au sein du régime général. Les objectifs de la COG ACOSS doivent être déclinés dans chacune des COG des organismes prestataires et dans les conventions de mandat de gestion établies avec les organismes partenaires. La tutelle doit apporter une vigilance particulière sur ce point.

3.3.2.4 L'évolution du système national de trésorerie : une décision à prendre, un financement à calibrer, des moyens à affecter

[398] Le système d'information actuellement utilisé pour la gestion de trésorerie a connu plusieurs évolutions sur la durée de la COG liées notamment à l'internalisation de la gestion des ECP et à la gestion des opérations de marchés. Il se caractérise par un ensemble hétérogène comprenant plus d'une cinquantaine d'applications (depuis le progiciel de marché au tableur) dont la capacité d'évolution est limitée et qui ne répondent qu'imparfaitement aux besoins de gestion sécurisée de la branche. L'évolution envisagée du système national de trésorerie (SNT) doit couvrir à la fois les évolutions du SI, mais également les processus de travail de la direction financière et de l'agence comptable de l'ACOSS et des services de trésorerie du réseau.

[399] La refonte du SNT était déjà prévue sur les deux COG précédentes. Le fait que le projet n'ait pu aboutir sur la COG en cours démontre la difficulté à organiser une maîtrise d'ouvrage calibrée à son périmètre interdirectionnel et à y affecter opérationnellement la priorité que lui attribue la COG (équipe projet dédiée, maîtrise d'œuvre et budget).

[400] Le niveau d'avancement du projet est donc en retrait par rapport à l'objectif affiché dans la COG. L'année 2017 devrait être essentiellement consacrée à l'élaboration du schéma d'organisation du projet, à la mise en place de son pilotage stratégique et opérationnel et aux échanges avec les tutelles. Pour être inscrit dans les objectifs de la prochaine COG, le projet doit préalablement disposer d'un cadrage suffisamment précis et des ressources nécessaires. Au regard des masses financières gérées par l'ACOSS, il paraît constituer une priorité de la COG.

Recommandation n°11 : Confirmer dans la prochaine COG la refonte du SNT et privilégier un indicateur d'optimisation de la trésorerie.

- Pour ce faire :
 - Renforcer la dimension qualitative des indicateurs en les faisant porter sur la qualité de la prévision de trésorerie et sur la qualité de gestion des encours et des emprunts sur les marchés financiers ;

- Conserver l'indicateur de qualité des soldes, à caractère opérationnel, dans les CPG.

3.3.3 Le pilotage du RAF et l'analyse de son efficacité doivent être renforcés

[401] Le dispositif de pilotage du Raf par l'ACOSS doit évoluer pour favoriser une approche intégrée (droit, métier, organisation, systèmes d'information et outillage, efficacité). Il doit également s'appuyer sur les expérimentations locales par une diffusion organisée des bonnes pratiques.

[402] L'analyse de l'efficacité doit être développée. La mission a constaté l'absence totale de mesure des ressources générées d'une part par le recouvrement amiable et le recouvrement forcé, d'autre part par les différents types d'actions vers les cotisants.

[403] L'ACOSS doit également développer les outils de comptabilité analytique lui permettant de mesurer les coûts des différents dispositifs du RAF rapportés à leur efficacité financière.

Recommandation n°12 : Renforcer le pilotage national par une approche globalisée du RAF, intégrant la mesure de l'efficacité financière de ses différentes procédures et de leur coût.

[404] L'adaptation des procédures de recouvrement aux caractéristiques des cotisants doit encore être renforcée. Pour ce faire, il conviendrait de suivre et mesurer les impacts des différentes procédures, et notamment des mesures d'accompagnement des entreprises en difficulté (taux de survie des entreprises après assignation par exemple).

Recommandation n°13 : Mieux adapter les procédures de recouvrement aux caractéristiques des cotisants.

3.3.4 Les ambitions pour le contrôle et la LCTI dans le cadre de la prochaine COG doivent être mieux précisées

3.3.4.1 Le ciblage peut encore progresser, mais restera confronté à l'environnement fortement contraint de la branche

[405] La COG 2014-2017 a connu une progression de la technique de détection, même si elle ne dispose pas à proprement parler d'outil de *scoring* permettant d'identifier la probabilité de fraude d'une entreprise. La caisse nationale a pris l'initiative d'expérimenter l'usage du *datamining* dans le contrôle (projet « Hypercube » lancé en 2013). De même, une expérimentation visant à exploiter les techniques de *data mining* dans le domaine de la LCTI a été lancée dans le commerce de détail alimentaire au cours de l'année 2017.

[406] Il s'avère que ces plans *datamining* nationaux sont plus performants que le ciblage local. La performance de l'expérimentation 2015 sur le segment PME a été supérieure à la moyenne de référence : taux de redressement des entreprises ciblées de 3,9 % contre 2,4 %, fréquence de redressement de 88,1 % contre 79,2 % et taux de restitutions de 1,2 % contre 0,5 %. Ces écarts n'ont pas été reconduits par l'expérimentation de 2016 portant sur 10 % des contrôles TPE et PME, qui voit l'efficacité du ciblage amoindrie pour le segment PME¹⁰⁹. Ceci serait dû, selon la DISEP, à

¹⁰⁹ En revanche, les taux et fréquences de redressement sont bons pour les TPE, avec des résultats supérieurs à la moyenne de référence.

l'absence de distinction entre les deux segments de cotisants dans la modélisation initiale. Ce recul relatif de l'année 2016 correspond vraisemblablement à un effet d'apprentissage par la Caisse. Après correction de la modélisation, la performance des plans *datamining* devrait être confirmée pour l'ensemble des segments.

[407] Une nouvelle étape peut néanmoins encore être franchie avec le *Big data*. Le POOC *Big data* (expérimentation ponctuelle) a, en effet, confirmé les potentialités que représente le traitement de données de masse pour le contrôle, mais il faudrait doter la branche d'une infrastructure SI permettant un recours régulier et intensif à cette technique. Le rapprochement des bases de données mériterait, dans ce contexte, d'être plus efficient, d'où l'importance du projet d'entrepôt de données libérées.

[408] Au cours de la prochaine COG, il conviendra d'intensifier le recours au *data mining* pour le ciblage et la détection d'irrégularités déclaratives ou de fraude, bien que les gains qui puissent en être espérés ne doivent pas être surestimés.

[409] En raison de contraintes demeurant importantes, il est difficile de progresser parallèlement sur les objectifs de couverture du fichier et de rendement. Ces objectifs sont, en effet, largement déconnectés à cause de la démographie des entreprises : les TGE/GE comptent pour environ 50 % des montants redressés, contre moins de 1 % des SIREN contrôlables.

[410] L'amélioration du ciblage sur le segment TPE/PME ne pourra donc complètement desserrer cette contrainte : privilégier le contrôle des secteurs ou entreprises présentant les enjeux financiers les plus importants conduirait vraisemblablement à retourner contrôler les mêmes établissements (l'analyse de l'historicité de l'entreprise reste un facteur déterminant de la détection) au détriment de l'objectif de présence, et se heurterait sans doute au phénomène de rendement marginal décroissant.

Recommandation n°14 : Augmenter la part de la détection *data mining* national dans les plans CCA.

3.3.4.2 L'organisation de la chaîne vérification-LCTI-recouvrement devrait être mise en cohérence de « bout en bout »

Piloter le processus de la détection/ciblage jusqu'au recouvrement

[411] Dans une logique de pilotage par les processus, l'organisation de la chaîne contrôle-LCTI-recouvrement peut encore progresser en s'inspirant notamment des initiatives locales. La priorité doit aller en la matière à l'amélioration du taux de recouvrement effectif après opération de contrôle/LCTI.

[412] Les URSSAF ont expérimenté de multiples formules locales intéressantes, lesquelles ont poussé un cran plus loin les orientations concernant la spécialisation des inspecteurs en matière de LCTI :

- Amélioration de la détection/signalement LCTI au cours d'une opération CCA (URSSAF IDF)
- Gouvernance LCTI spécifique, avec la mise en place d'un pôle dédié (URSSAF IDF)

[413] Au plan national, il faudrait généraliser la spécialisation d'équipes en gestion dans le contentieux et le recouvrement du redressé après vérification ou opération de lutte contre la fraude ; de même que le recours à des partenaires (huissiers par exemple). Ce système a été

éprouvé par l'URSSAF Ile-de-France toujours. Cette généralisation ne pourra, néanmoins, être déployée de manière identique sur le territoire, ne serait-ce qu'en raison des divergences de taille des URSSAF et de la relative rareté des expertises à mobiliser. Aussi plusieurs modalités sont-elles envisageables, dont :

- La spécialisation d'équipes de recouvrement dédiées au sein des URSSAF ;
- La délégation de la fonction de recouvrement après contrôle ou LCTI entre URSSAF ;
- La constitution de pôles interrégionaux spécialisés.

Recommandation n°15 : Spécialiser le recouvrement des créances redressées.

Conduire une politique contentieuse et de délais de paiement de manière plus proactive

[414] Les expériences des URSSAF d'Île-de-France et de PACA devraient déclencher une réflexion sur un usage proactif des délais de paiement, voire des sanctions/majorations, suite à contrôle ou LCTI, ainsi que de la politique contentieuse. La politique contentieuse des organismes pourrait tendre à se professionnaliser davantage. Le réseau gagnerait à échanger les bonnes pratiques et formaliser une doctrine commune à la branche, en matière de délais de paiement, de sanctions-majorations et de politique contentieuse suite à contrôle/LCTI.

[415] Un élargissement complémentaire des moyens légaux disponibles en matière de vérification et de recouvrement, en sus des mesures de la loi de finances pour 2017, pourrait être envisagé. En particulier, la reconnaissance de pouvoirs de contraventionnalisation aux inspecteurs du recouvrement LCTI, à la manière des prérogatives que peuvent déjà exercer les douaniers, pourrait être une piste intéressante pour accélérer l'encaissement des créances redressées lorsqu'il a pu apparaître que l'entreprise est viable et n'a pas eu d'intentions frauduleuses.

Déterminer un nouvel indicateur

[416] La définition d'un indicateur pluriannuel d'efficacité de l'ensemble de la chaîne est, en outre, nécessaire pour aligner le réseau sur la stratégie nationale et mieux piloter le contrôle/LCTI.

[417] En effet, les indicateurs de résultats actuels présentent plusieurs défauts :

- Leur base annuelle conduit à surinterpréter les variations d'activité d'une année sur l'autre, dont les causes peuvent être exogènes (cf. la variabilité des montants redressés mentionnée ci-dessus), mais, surtout, l'échelle de temps considérée ne facilite pas l'inscription de la politique de contrôle et de lutte contre la fraude dans la durée, notamment par une articulation indispensable entre les contrôles/LCTI avec le contentieux pour un encaissement efficace des créances.
- De plus, les indicateurs prévus par la COG 2014-2017 mesurent des résultats (montants de redressements LCTI, taux de couverture RG, taux de contrôle des cotisations liquidées) ou la qualité des opérations et du ciblage (taux de redressements des cotisations contrôlées, fréquence des redressements LCTI) plus que l'efficacité de la chaîne du contrôle et de la lutte contre la fraude.

[418] Un indicateur de rendement financier pluriannuel glissant, par exemple un ratio montants encaissés/montants redressements, permettrait de suivre plus attentivement l'efficacité de l'ensemble de cette chaîne jusqu'au recouvrement effectif ou l'admission en non-valeur de la créance. Il porterait par définition sur l'ensemble de la chaîne, y compris le RAF et le suivi contentieux.

[419] Dans le cadre du format de COG resserré souhaité par la direction de la sécurité sociale (DSS) – en nombre d’actions, d’objectifs, voire d’indicateurs – cet indicateur constituerait un bon candidat pour la prochaine génération.

[420] Un indicateur annuel des encaissements, quelles que soient les années d’imputation des redressements, aurait le mérite de la simplicité, mais risquerait d’être variable selon la nature des litiges tranchés par le juge au cours de l’année écoulée et ne permettrait pas d’aussi bien suivre l’entièreté du processus.

[421] Pour donner la pleine effectivité à ce nouvel indicateur, celui-ci devrait être décliné dans les contrats pluriannuels de gestion (CPG) et être connecté à l’intéressement.

Recommandation n°16 : Définir un indicateur de rendement financier rapprochant les encaissements des redressements, de préférence pluriannuel (glissant), à décliner dans les objectifs des CPG et lié à l’intéressement.

[422] Il est à souligner que l’organisation d’un suivi des créances redressées est un prérequis indispensable. Ce suivi n’est aujourd’hui ni systématique ni régulier. Des travaux sont lancés, courant 2017, pour dresser un bilan régulier rapprochant des redressements post contrôle/LCTI, le recouvrement et le contentieux. Cette orientation devrait être finalisée dans les meilleurs délais, voire complétée de la mise en place d’un outil traçant de « bout en bout » les créances redressées, jusqu’à l’encaissement effectif ou l’admission en non-valeur, au sein du SI de la branche.

3.3.4.3 Passer un cap : DSN, effectifs, l’heure des choix

Intégrer la DSN au métier du contrôle de manière ambitieuse

[423] Les réflexions engagées sur la DSN montrent ses potentialités en matière de contrôle (contrôles embarqués à la déclaration, détection de signaux faibles, offre de service de contrôle pour tiers...). La périodicité mensuelle des données devrait faciliter la détection de comportements frauduleux ainsi que le repérage d’atypies concernant, entre autres, les mouvements de main-d’œuvre inhabituels, certaines transformations des contrats de travail, la datation relative des jours d’accident de travail¹¹⁰...

[424] En revanche, aucune étude d’impact n’évalue à ce jour les conséquences d’une intégration de la DSN au métier du contrôle :

- quels effets des contrôles embarqués sur la fiabilisation des déclarations et des taux d’anomalies/irrégularités ?
- quels gains d’efficacité liés à l’automatisation/industrialisation des process ?
- pour les effectifs consacrés à la vérification ?
- évolution qualitative du contrôle avec une intervention plus en amont ?

[425] Par ailleurs, la fiabilisation des déclarations est appelée à devenir un métier de la branche en soi. Il est possible, à cet égard, que la DSN renforce le *continuum* existant entre prévention, conseil et vérification. L’impact de cette fiabilisation « à la source » des déclarations sur les volumes

¹¹⁰ Comme le soulignent les réflexions en cours au Haut conseil du financement de la protection sociale (Hcfps)

d'irrégularités et anomalies déclaratives étant difficile à estimer aujourd'hui, l'impact consolidé de la DSN sur le métier du contrôle et les besoins d'effectifs reste relativement incertain.

[426] Les réflexions concernant l'exploitation de la donnée individuelle en termes de pratiques du contrôle et de son offre de service au tiers ne sont sans doute pas arrivées à leur terme.

Recommandation n°17 : Fixer à la branche un objectif ambitieux d'intégration de la DSN à toutes les dimensions du contrôle (outils, détection, offre de services).

Reposer la question des ressources humaines dédiées

[427] Le « manque à gagner » pour les finances publiques de la fraude ou de la « mal déclaration » non intentionnelle s'élève à 2 Mds€ hors travail dissimulé¹¹¹. L'importance du gisement de cotisations, mis en regard du rendement direct positif de l'inspecteur, doit conduire à s'interroger une nouvelle fois sur les moyens dédiés à cette mission et aux leviers disponibles pour améliorer l'efficacité de la Branche. Il est, dans cette perspective, regrettable que les effectifs en activité, dédiés à la vérification et à la lutte contre la fraude, n'aient pas été stabilisés depuis 2014

Tableau 41 : Évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales dans le secteur privé en 2012

en milliards d'euros	Estimation par contrôles aléatoires			Estimation par post-stratification		
	Cotisations et contributions Urssaf hors AC	Cotisations et contributions Urssaf y.c. AC	Champ large (y compris cotis. retraite compl.)	Cotisations et contributions Urssaf hors AC	Cotisations et contributions Urssaf y.c. AC	Champ large (y compris cotis. retraite compl.)
Travail dissimulé	3,2 à 4,0	3,7 à 4,6	4,4 à 5,5	14,9 à 18,3 (15,4 à 19,1)*	17,1 à 20,9	20,2 à 24,7 (18,5 à 22,9)*
Hors travail dissimulé	1,3 à 1,5	1,5 à 1,7	1,8 à 2,0	1,3 à 1,7 (1,4 à 1,7)*	1,5 à 1,9	1,8 à 2,2 (1,6 à 2,0)*
dont Redressements	1,7 à 1,8	1,9 à 2,0	2,2 à 2,4	1,7 à 2,0	1,9 à 2,2	2,2 à 2,5
dont Restitutions	-0,39 à -0,34	-0,41 à -0,36	-0,44 à -0,38	-0,35 à -0,31	-0,36 à -0,33	-0,39 à -0,35
Manque à gagner total	4,5 à 5,5	5,2 à 6,3	6,1 à 7,4	16,3 à 19,9 (16,8 à 20,8)*	18,6 à 22,8	21,9 à 26,9 (20,1 à 24,9)*

Source : ACOSS, Rapport thématique : Le contrôle et la lutte contre la fraude au prélèvement social en 2015.

[428] Enfin, la tendance à l'émergence de deux ou trois métiers différents (contrôle – LCTI – prévention/conseil) éclaire d'un nouveau jour la question des effectifs. Comme les investigations de la mission l'ont montré, plusieurs faits caractérisent une divergence croissante des métiers du contrôle :

- Le recrutement d'anciens officiers de police judiciaire pour la LCTI dans certaines URSSAF tirant les conclusions de la spécialisation,
- L'existence de réticences culturelles des inspecteurs à adopter la posture coercitive de la LCTI,

¹¹¹ Selon l'étude de l'ACOSS, minorant les hypothèses de la Cour des comptes, sur la base de la méthode des contrôles aléatoires, et qui fait aujourd'hui autorité.

- Ou encore la difficulté à combiner la posture du conseil et du contrôle dans une même opération.

[429] Dans un scénario de renforcement des effectifs, plusieurs options s'offrent aux pouvoirs publics :

- Renforcer le segment LCTI ;
- Concentrer un renfort RH sur les TGE/GE (taux de SIREN contrôlés par an entre 11/15 %) afin d'améliorer le rendement financier du contrôle d'assiette sans dégrader la couverture du fichier TPE (3,3 % par an pour 2016)/PME (10,3 %) ;
- Relancer des contrôles sur les administrations et collectivités, dont l'exemplarité est essentielle à l'acceptabilité du prélèvement social ;
- Améliorer la couverture du fichier RG et des travailleurs indépendants ;
- Développer la mission de prévention – conseil.

[430] Le renforcement des effectifs est souvent écarté, par les acteurs de la branche mêmes, au motif que « sanctuariser » un métier conduirait à un report peu acceptable socialement de la totalité des efforts de productivité sur les autres fonctions, ainsi qu'à diminuer les incitations aux gains d'efficience des agents concernés. Pourtant, un tel scénario n'est pas forcément incompatible avec une hausse de la productivité de la fonction contrôle/LCTI, un compromis pouvant consister en la compensation des renforts par une hausse substantielle de la charge d'activité demandée.

[431] L'effort de stabilisation des effectifs mériterait, à tout le moins, d'être reconduit lors de la prochaine période conventionnelle. Dans cette perspective, les efforts de recrutements et de formation devraient prendre en compte, dès avant la signature de la prochaine COG, les prévisions de départs à la retraite entre 2018 et 2021 (entre 9 et 20 contrôleurs du recouvrement, et 156 à 240 inspecteurs du recouvrement¹¹²).

[432] La mission estime que compte tenu des contraintes auxquelles sont soumises les finances publiques, l'objectif de rendement devrait être prioritaire (options 1 et 2).

Recommandation n°18: A minima stabiliser les effectifs contrôle/LCTI tout au long de la prochaine COG et fixer des objectifs de charge d'activité dans les CPG.

3.4 Les gains d'efficience reposent sur la réussite de la transformation des SI, l'amélioration du pilotage et les évolutions de l'organisation

[433] La mission a bien noté les progrès accomplis durant la COG en cours et les efforts de formalisation d'un système décisionnel en appui au pilotage de la branche. Cependant ce système n'est pas abouti. Par ailleurs, l'adaptation de la branche à son environnement nécessite une plus grande agilité dont la capacité d'innovation doit être le moteur.

¹¹² Prévisions de départs en retraite par métiers entre 2018 et 2021, fournis par l'ACOSS.

3.4.1 La branche doit poursuivre et réussir la transformation de ses SI, enjeu majeur pour son avenir

[434] À la suite de l'analyse effectuée par la mission et l'équipe d'appui, quatre axes de progrès ont été identifiés (cf. annexe 4).

- Adapter l'architecture SI au plus tôt pour répondre aux évolutions du métier

[435] L'architecture applicative de l'ACOSS limite la capacité des métiers à mener à bien leur mission. Afin de passer d'un frein à un moteur, celle-ci se doit de terminer sa transformation déjà entamée lors de la précédente COG. La réussite du plan de transformation, Clé-a est donc primordiale.

- Finir l'industrialisation de la fonction SI

[436] En dehors de la gestion des infrastructures, le service fourni par la DSI apparaît comme perfectible. La fourniture d'un service de qualité et garantissant les performances passe par la mise en place d'une organisation et de processus industriels, ce que devra permettre le projet DNSI 2018.

- Assurer l'efficience du SI

[437] La capacité du SI de branche à s'adapter à l'environnement passe par une meilleure performance économique. Dans un contexte contraint, la gestion efficiente du SI est un enjeu clé sur le long terme. Les choix en termes d'applications et les choix économiques doivent garantir la viabilité et l'évolutivité du SI.

- Transformer les métiers de la branche face aux attentes et possibilités du digital

Les avancées technologiques présentent des opportunités majeures, par exemple : *Big Data*, self-service cotisant, automatisation du back-office. Ces technologies digitales nécessitent une stratégie, une organisation et une acculturation spécifique pour que la branche puisse s'en emparer.

[438] Pour optimiser les recrutements, en particulier dans des secteurs émergents ou dans les métiers nouveaux (*Agile, Big data, innovation...*) il convient que la branche mette en œuvre son projet de GPEC dans les plus brefs délais.

[439] Pour les compétences nécessaires à la DNSI et la conduite des projets, la branche pourrait utilement s'inspirer de la nomenclature RH du CIGREF actualisée en 2015 et de l'European e-Competence Framework (e-CF) [EN16234-1](#)

[440] Dans toute la mesure du possible, la DCMOA devra être renforcée dans les secteurs pour lesquels la MOE manque d'interlocuteur compétent.

[441] Pour ce qui concerne la sécurisation de la trajectoire de transformation des SI, la mission estime que le dispositif du DISC est pertinent. Elle appelle l'attention sur le respect de la charte et du formalisme dans lequel doivent se tenir les missions du DISC pour garder la juste distance qui fait la valeur de ses interventions dans la sécurisation du plan Clé-a.

[442] Elle recommande de s'assurer du bon déroulement du plan de livraison 2017 pour Clé-a afin qu'aucun bouleversement ne remette en cause l'ensemble du plan de transformation du SI, clé de la capacité de la branche à répondre aux changements de son environnement.

3.4.2 Le développement du pilotage par les processus ouvre des perspectives de gain de productivité : il est à généraliser

[443] Comme indiqué précédemment, le manque de transversalité d'une organisation par métier est perçu par les organismes comme un obstacle à l'amélioration du fonctionnement et des performances. La mission ne recommande pas de substituer à l'organisation par métier une organisation calquée sur les processus. Mais elle estime qu'un pilotage par les processus permettrait d'optimiser le fonctionnement des organismes et améliorerait la conduite des projets au niveau de l'agence centrale. L'expérimentation conduite en matière d'optimisation des processus doit se généraliser et être accompagnée d'une « dose » de pilotage par les processus à l'instar de l'expérimentation lancée par l'URSSAF PACA. Une telle évolution permettrait d'améliorer significativement l'efficacité de la branche, son agilité et la qualité du service rendu.

Recommandation n°19: Généraliser et systématiser l'optimisation des processus et introduire le pilotage par les processus pour des activités prioritaires.

3.4.3 Au sein du réseau la mutualisation, la spécialisation de certains sites, voire la nationalisation de certaines activités doit s'amplifier

[444] La régionalisation a eu des effets bénéfiques en harmonisant les pratiques et en réduisant les différences de traitement des cotisants. Compte tenu du périmètre de certaines URSSAF régionales, les ressources dont elles disposent sont limitées et il apparaît certain que chaque site ne peut disposer de l'ensemble des compétences nécessaires au traitement de toutes les catégories de comptes. La dématérialisation et la régionalisation ont déjà permis la spécialisation de certains sites au sein d'une même région voir la nationalisation de certaines activités. L'objectif en confiant l'intégralité d'une activité à un site ou à une URSSAF est double : améliorer l'efficacité en augmentant la charge de travail et aussi améliorer la qualité du service en concentrant les compétences sur une activité bien circonscrite.

[445] Il ne paraît pas prioritaire, pour la prochaine COG, de poursuivre un objectif de fusion des URSSAF pour faire correspondre leur périmètre au nouveau découpage administratif. En revanche la mutualisation interrégionale doit se poursuivre afin de constituer des ensembles de taille critique pour les fonctions support comme pour certaines activités métiers nécessitant des compétences rares. Cette réflexion devrait considérer également les possibilités de segmentation des catégories de cotisants et s'inspirer de la spécialisation déjà mise en œuvre en PACA.

Recommandation n°20: Poursuivre et amplifier les opérations de mutualisation, de spécialisation et de nationalisation de certains traitements et évaluer les améliorations qu'elles procurent en termes de service rendu et d'efficacité.

3.4.4 Les nombreux chantiers de maîtrise des risques doivent être prioritaires pour aboutir

La multiplicité des travaux engagés sur le contrôle interne et la maîtrise des risques se heurte aux ressources limitées disponibles sur ces chantiers et à une faible priorisation. Deux chantiers ont semblé prioritaires à la mission. La convergence des plans de contrôle ordonnateur et comptable répond à la nécessité d'assurer une couverture complète et non redondante du risque dans la branche. Elle doit s'accompagner d'une réflexion sur l'organisation de la maîtrise des risques en URSSAF. Les enjeux liés à la centralisation des comptes et des mouvements financiers et à la

fonction de redistribution de l'ACOSS justifient que l'établissement public dispose d'un dispositif de contrôle interne abouti.

[446] Par ailleurs, l'intégration des recommandations de l'agent comptable national dans les plans d'action suite aux procédures de validation des comptes doit être étudiée¹¹³.

Recommandation n°21 : Prioriser les objectifs du développement de la maîtrise des risques dans la prochaine COG, en privilégiant le contrôle interne de l'ACOSS et la convergence des dispositifs de maîtrise des risques ordonnateur et comptable ; étudier les conditions d'intégration des recommandations de l'agent comptable national, suite à la validation des comptes, dans les plans d'action.

3.4.5 L'optimisation de l'organisation et des outils budgétaires et comptables doit contribuer à l'amélioration du pilotage de la branche et de ses performances

[447] La branche doit s'appuyer sur une comptabilité analytique et un système décisionnel finalisés pour son pilotage. La qualité des travaux comptables mérite d'être soulignée, mais s'appuie sur une organisation, des procédures et un SI qui peuvent être améliorés.

3.4.5.1 L'amélioration des outils de gestion est une nécessité qui doit s'inscrire dans les objectifs de la prochaine convention

[448] La mission a noté les progrès accomplis en matière de contrôle de gestion et la richesse des analyses concernant le réseau des URSSAF. Cependant, les périmètres d'analyse doivent être clairement identifiés. La majorité des études de gestion portent sur les URSSAF, incluent parfois les CNT, excluent les CGSS et la CSS de Lozère et ne concernent ni l'ACOSS ni les CERTI.

[449] Elle considère que l'ACOSS et la DNSI doivent faire partie du dispositif d'analyse de la performance et de la gestion dont bénéficient les URSSAF. À cette fin, il est indispensable que la comptabilité analytique détaillée soit déployée à l'ACOSS.

Recommandation n°22 : Étendre sans délai la comptabilité analytique détaillée à l'ACOSS pour permettre le pilotage de l'activité et l'analyse de la performance de gestion de l'agence centrale et donc de l'ensemble de la branche.

[450] Le système d'information décisionnel est un outil puissant dont l'appropriation par les organismes doit progresser afin d'éviter la création de tableaux de bord différents pour chaque URSSAF. Cela est encore le cas en 2017 compte tenu du fait que le système d'information décisionnel n'intègre pas toutes les informations métiers nécessaires au pilotage opérationnel.

Recommandation n°23 : Finaliser le système d'information décisionnel de la branche en incluant les données métiers et les données de l'agence centrale et de la DNSI.

3.4.5.2 Des évolutions de l'organisation et des outils budgétaires et comptables sont nécessaires

[451] La priorité qui doit être portée à l'évolution des métiers du recouvrement et de leur système d'information ne doit pas occulter les faiblesses de l'organisation et des outils de la gestion

¹¹³ Précision apportée à l'issue de la période contradictoire.

budgétaire, financière et comptable de la branche. Ceux de la gestion de trésorerie ont déjà été relevés. La très grande qualité des comptes combinés produits par la branche doit être soulignée, mais la complexité des règles budgétaires et comptables et les insuffisances du SI pénalisent l'activité de l'agence comptable.

[452] La mission considère que ce domaine d'activité de la branche peut contribuer de manière significative à la recherche d'une meilleure efficacité. La gestion des moyens et la gestion comptable représentent respectivement 360 ETP (dont 110 affectés à la gestion des marchés et à la gestion budgétaire) et 134 ETP. L'effectif cible dépend des ambitions qui seront affichées par la branche en termes d'outillage et d'organisation.

[453] Cette recherche d'une meilleure efficacité ne peut aboutir que si elle s'appuie simultanément sur une évolution des outils, une simplification et une rationalisation des organisations et des procédures.

[454] La mission considère que trois sujets doivent être traités :

- L'organisation en place inspirée des règles de la comptabilité publique ne répond qu'imparfaitement aux besoins de la branche ;
- Le cadre budgétaire est complexe, mais n'offre pas de garantie sur la qualité de la prévision budgétaire ;
- Le système d'information financier et comptable a été évalué par un audit externe comme inadapté et consommateur de ressources.

[455] Les économies potentielles ne seront rendues possibles que par le traitement simultané de ces trois sujets, débouchant sur une formalisation de processus métiers rénovés généralisables à l'ensemble du réseau. La mission s'est efforcée d'ouvrir des pistes de réflexion. Elles n'ont pu aboutir, dans le délai imparti, à une quantification précise des économies possibles. Pour cela, il serait nécessaire de mesurer, dans chaque agence comptable d'URSSAF, la répartition des effectifs selon les différentes tâches accomplies. Par ailleurs, ce calcul est fortement dépendant des décisions qui seront prises en matière de système d'information.

- Une organisation inspirée des règles de la comptabilité publique qu'il convient d'évaluer.

[456] Le réseau est soumis au principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable soit, pour l'ACOSS, du fait de son statut d'établissement public, soit, pour les URSSAF, par une disposition du code de la sécurité sociale.

[457] La fonction de visa de la dépense sous sa propre responsabilité par l'agent comptable ne porte que sur un domaine très limité de l'activité financière de la branche, relatif à sa gestion administrative. L'agent comptable est cantonné à un contrôle de régularité qui pourrait être totalement intégré dans le contrôle interne et la maîtrise des risques. Le poste principal – et le plus sensible- de cette gestion administrative est constitué par les dépenses de personnel, qui en représentent 80 % et pour lesquelles, dans un contexte d'utilisation d'un progiciel bien paramétré, la valeur ajoutée du contrôle comptable est très limitée. De manière plus générale, les contrôles embarqués doivent fortement alléger la fonction de contrôle de régularité exercée par l'agent comptable.

- La mission juge souhaitable une clarification du cadre budgétaire permettant d'améliorer la prévision budgétaire.

[458] Contrairement aux URSSAF, l'ACOSS est un établissement public national à caractère administratif. Par principe, l'ACOSS est donc soumise aux règles fixées par le décret n° 2012-1246

du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit GBCP). Cependant, l'opportunité de développer deux systèmes budgétaires et comptables au sein de la branche ne va pas dans le sens d'une simplification et présente des enjeux très limités dans la mesure où la part de l'ACOSS dans les dépenses de gestion administrative est très minoritaire : à titre d'illustration les dépenses de personnel représentent environ 48 M€ pour l'ACOSS et 825 M€ pour la branche, soit 6 % des dépenses.

[459] En contrepartie, la mission prône une clarification des règles budgétaires qui permettrait d'améliorer effectivement la qualité de la prévision et qui irait dans le sens d'une gestion plus rigoureuse. Elle est favorable à un « rebasage » des crédits ouverts en budget primitif à partir des dépenses constatées sur l'exercice précédent et non à partir des budgets prévus par la COG. En outre, l'abandon de la distinction entre crédits évaluatifs et crédits limitatifs avec la possibilité de décisions modificatives provisoires motivées, visées par le contrôleur financier et régularisées lors du plus prochain conseil d'administration, peut être envisagé.

[460] En tout état de cause, l'adoption des règles du GBCP par l'ACOSS ne peut se justifier par la seule soumission à une stricte orthodoxie comptable. Il serait nécessaire d'engager préalablement une réflexion approfondie sur les conséquences qu'elles auraient dans la gestion budgétaire et comptable de la branche et les rôles des instances de gouvernance, sur les éventuels coûts de gestion qu'elle induirait et sur l'intérêt réel qu'elle présenterait dans un contexte de certification des comptes par la Cour des comptes et de développement des outils de maîtrise des risques et de contrôle interne.

[461] La mission préconise une convergence des règles de présentation des crédits dans la COG, dans les budgets prévisionnels et exécutés et dans les comptes combinés, car la complexité actuelle nuit à la lisibilité des différents documents et à l'appréciation du respect des trajectoires fixées par les tutelles. Cette évolution a paru plus essentielle que la soumission aux règles du GBCP et doit respecter les particularités de la gestion financière de la branche.

- La refonte du système d'information (SI) est une source potentielle de gains de productivité importante.

[462] La mission appuie sa préconisation sur l'audit du système de gestion réalisé à la demande de l'agent comptable de l'ACOSS entre octobre 2016 et avril 2017. Le SI est décrit comme « un ensemble de processus complexes et inefficients ». Il se caractérise par une multiplicité d'applications qui laissent certains processus de gestion financière et comptable hors du champ de l'automatisation ou qui obligent à des doubles saisies d'actes de gestion issus d'autres systèmes d'information. La tenue de la comptabilité et la production des comptes nécessitent de nombreux travaux sous tableur qui posent des problèmes de fiabilité. L'absence de reporting est pointée par l'audit.

[463] Les processus en place s'écartent des pratiques standards des métiers concernés.

[464] La mission préconise de prolonger les travaux d'audit par une analyse de l'impact d'un transfert vers un progiciel de marché, qui limiterait le niveau d'engagement de la maîtrise d'œuvre informatique au regard des chantiers en cours ou à engager sur le cœur de métier. Cette démarche doit impérativement s'accompagner, pour trouver tout son sens, d'une révision des pratiques métiers afin de les aligner sur l'état de l'art et de réduire au maximum les développements spécifiques coûteux tant en investissement initial qu'en maintenance.

3.4.6 Perspectives de gains d'efficience d'ici la fin de la COG et durant la prochaine COG

3.4.6.1 Selon toute vraisemblance, la perspective de gains de productivité à la fin de la COG dépassera la prévision initiale

[465] La COG fixe un objectif de rendu d'ETP de 740 à fin 2017. Fin 2016 la diminution effective des ETP était de 680. Pour atteindre l'objectif, il ne reste plus qu'une diminution de 60 ETP à réaliser.

[466] Le rythme de diminution annuel des effectifs atteint environ 225 ETP dont 210 s'expliquent par les réductions de charges identifiées (cf. Tableau 10 : ci-dessus).

[467] Sur la base d'une moyenne annuelle de 210 réductions de charge, dont il faut déduire les renforts pour la fiabilisation de la DSN et autres suppléments de charge soit 90 ETP, le total des diminutions pour 2017 pourrait atteindre 120 environ¹¹⁴. La branche pourrait donc dépasser son objectif de rendu d'effectifs en fin de COG de 60 ETP environ.

[468] Afin d'éviter la saturation artificielle du plafond d'emploi avant la fin de la COG, les réductions d'effectifs au-delà de l'objectif de 740 pourraient alors être capitalisées pour la prochaine COG.

3.4.6.2 Perspectives pour la prochaine COG

Les prévisions de gains d'effectifs faites par la branche résultant des projets en cours

[469] Les prévisions faites par la branche qui ont été communiquées à la mission répertorient différentes opérations d'optimisation ou de mises en production d'application, sources d'amélioration de la productivité. Chaque évolution organisationnelle et la mise en production de nouveaux outils donnent en effet lieu à une étude de retour sur investissement. Les études consultées projettent des gains potentiels en 2017 et au-delà de la présente COG, mais restent prudentes sur les gains d'effectifs. C'est en particulier le cas pour les conséquences de la généralisation de la DSN dont les impacts métiers n'ont pas encore été bien identifiés.

Tableau 42 : Estimations des gains d'ETP des projets en cours

Motif de l'évolution des ETP	Période 2018-2021
Retour sur investissement Clé-a	- 240
Impact de la DSN	- 58
Fusion des comptes TI et PAM	- 43
Dématérialisation	- 25
Totaux	- 366

Source : ACOSS.

¹¹⁴ La branche elle-même a établi une prévision de - 121 ETP de gain en 2017.

Encadré 12 : Les prévisions de gains d'efficience de la branche au-delà de 2017

L'étude MAREVA Clé-a date de décembre 2015. Elle prévoyait un gain d'ETP pour le chantier « contrôle » de 9 ETP au-delà de 2017. L'estimation des gains liés à la mise en production de projets du chantier « contrôle » a été actualisée au moment du bilan 2016 de Clé-a et s'élève à 45 ETP (42 sur les activités de contrôle et 3 sur les activités de sécurisation juridique). Les gains supplémentaires pour la prochaine COG sont donc de 36 (=45-9) optimisation des demandes de traitement des délais (+1,7). Au total les données actualisées porteraient à 240 les bénéfices de Clé-a.

Concernant la DSN, l'étude MAREVA mise à jour fin 2016 prévoit un gain de 58 ETP durant la première partie de la prochaine COG. Les réflexions conduites sur l'impact de la DSN sur les métiers ne sont pas suffisamment abouties pour évaluer les conséquences du traitement des données individuelles.

La fusion des comptes TI et PAM (praticiens et auxiliaires médicaux) a fait l'objet d'une étude de coût et de retour sur investissement. Les gains en ETP s'échelonnent sur la COG actuelle et la prochaine. Entre 2018 et 2021 ils sont évalués à 43.

Enfin, la branche prévoit que des gains liés à la dématérialisation se poursuivent au-delà de 2017, en particulier pour les TI. L'estimation est de l'ordre de 25 ETP.

D'autres gains d'efficience sont envisageables. La mission a retenu pour sa part les pistes qui suivent

- L'alignement des performances des URSSAF les moins productives sur la moyenne nationale du réseau des URSSAF.

[470] Pour évaluer les gains de productivité réalisables, il est possible de s'appuyer sur une mesure des écarts de productivité entre les organismes. L'aboutissement du processus de régionalisation permet aujourd'hui d'envisager une plus grande convergence.

[471] À partir des données de l'observatoire de gestion pour l'année 2016 on obtient une moyenne de 767 ETP par compte actif pondéré. Si les URSSAF dont le nombre de CAP par ETP est inférieur à cette moyenne comblent leur écart, 389 ETP peuvent être théoriquement gagnés. Le nombre de départs à la retraite prévus au cours de la prochaine COG permettrait en principe à 13 des 15 URSSAF concernées d'absorber cette réduction d'effectifs¹¹⁵ (cf. Tableau 43 : ci-dessous).

[472] En réalité, cette estimation ne donne qu'un potentiel d'amélioration de la productivité. Les marges de progression de chaque organisme ne sont pas comparables, s'agissant à la fois de la structure du fichier (types de comptes) et du dynamisme économique de la région ou du segment de cotisants couvert. Pour réaliser ce potentiel, des outils ou leviers doivent être mobilisés, soit pour répartir la charge (les CAP) soit pour réduire les effectifs à charge équivalente (les ETP). Cette estimation ne peut donc servir de référence pour en déduire un gain arithmétique. Cela n'empêche pas d'agir pour réduire les écarts de productivité.

¹¹⁵ Les URSSAF de Lorraine et de Franche-Comté pourraient trouver des marges de manœuvre suffisantes dans leur turnover. En moyenne, sur les trois dernières années les départs pour des motifs autres que le départ en retraite ont été de 6 pour l'URSSAF de Franche-Comté et de 7 pour l'URSSAF de Lorraine (cf. annexe 5). À défaut, le potentiel théorique de gains serait réduit à 382 ETP.

Tableau 43 : Gains potentiels d'ETP par la convergence vers la moyenne de CAP par ETP des URSSAF

URSSAF	CAP/ ETPU 2016	CAP 2016	ETP 2016	Alignement à la moyenne de 2016	Réduction potentielle ETP	Nbre départs en retraite prochaine COG
Nord-Pas-de-Calais	881	474 530	539			
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	846	802 169	948			
Languedoc-Roussillon	839	396 155	472			
Rhône-Alpes	831	945 320	1 138			
Aquitaine	814	509 421	626			
Midi-Pyrénées	800	472 665	591			
Alsace	792	245 056	309			
Moyenne des URSSAF	767					
Pays de la Loire	746	445 088	597	580	- 17	- 62
Île-de-France	745	1 693 637	2 273	2 208	- 65	- 423
Corse	735	58 738	80	77	- 3	- 8
Haute-Normandie	731	184 391	252	240	- 12	- 26
Poitou-Charentes	728	230 352	317	300	- 17	- 44
Picardie	709	171 770	242	224	- 18	- 37
Bretagne	703	385 990	549	503	- 46	- 66
Basse-Normandie	698	167 903	241	219	- 22	- 27
Champagne-Ardenne	698	137 954	198	180	- 18	- 27
Centre	695	268 730	387	350	- 37	- 48
Auvergne	692	161 707	234	211	- 23	- 43
Lorraine	686	227 464	332	297	- 35	- 31
Limousin	679	89 488	132	117	- 15	- 28
Bourgogne	664	181 401	273	237	- 36	- 39
Franche-Comté	663	124 198	187	162	- 25	- 22
Total		8 374 127	10 917		- 389	- 931

Source : Données ACOSS, traitement mission.

- Pour faire converger la productivité des organismes, plusieurs leviers peuvent être mobilisés par la branche ou bien étendus. La mission en cite quelques-uns :
 - L'optimisation des processus et le pilotage par les processus.

[473] Comme indiqué plus haut, le projet conduit à partir de 2015 a permis des gains de productivité dont la mesure n'a pas été faite à l'exception de la dernière vague. Cinq URSSAF¹¹⁶ n'ont pas participé à ce projet et deux le conduisent sur l'année 2017¹¹⁷. Les gains d'ETP attendus pour l'optimisation des 11 processus s'élèvent à 8 ETP.

[474] Il n'est pas possible de chiffrer le potentiel des optimisations de ces processus pour l'ensemble des organismes du réseau par simple *pro rata*. En effet, chaque URSSAF fait le choix de procéder à l'optimisation du ou des processus à fort potentiel de gains selon la situation locale. Cependant, il est certain qu'un programme de revue général des processus de production

¹¹⁶ Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Corse et Midi-Pyrénées.

¹¹⁷ Bretagne et Pays de la Loire.

permettrait de dégager à la fois des marges de productivité comme des améliorations dans la qualité de la production.

[475] L'introduction du pilotage par les processus en organisme comme à l'agence centrale est aussi de nature à améliorer la productivité. En conférant de la transversalité, en améliorant la visibilité et en favorisant la coopération autour de processus reconnus et partagés, il est attendu de ce mode de pilotage une meilleure agilité, plus de réactivité et des réponses adaptées aux attentes des cotisants. Le pilotage par les processus rend plus naturels les adaptations ou les changements dans les processus, donc facilite leur optimisation.

- La concentration des flux entrants non dématérialisés – FEND

[476] Pour ce processus, des actions de concentration des flux ont été effectuées par les URSSAF d'Île-de-France et PACA (cf. Encadré 13 : ci-dessous). La réduction du nombre de plateformes et la concentration des flux non dématérialisés et de la numérisation permettraient d'optimiser le traitement. Une réduction de 20 % du parc de machines permettrait de gagner environ 85 ETP¹¹⁸. Cette opération permettrait de conserver au moins deux plateformes par région à l'exception de l'Île-de-France.

Encadré 13 : Concentration des flux entrants non dématérialisés – FEND, et machines OPEX

Concentration du traitement des FEND - URSSAF de PACA et d'Île-de-France

L'URSSAF d'Île-de-France a centralisé les flux postaux sur Montreuil et a réorganisé la gestion des FEND en 2015. Le délai moyen de traitement du courrier (pré-tri, ouverture, préparation et numérisation) s'établit à 0,51 jour en 2015 alors qu'il était de 3,51 jours en 2014. Le délai d'encaissement des chèques est passé de 1,38 jour en 2014 à 0,84 jour en 2015.

L'URSSAF PACA a réorganisé la gestion des FEND initialement dispersée sur trois secteurs. La diminution d'environ un tiers de ces flux en un an a conduit à concentrer la gestion sur deux secteurs seulement, ce qui a permis le redéploiement de 11 ETP. La question se pose du devenir des machines OPEX. La prestation peut être proposée à d'autres organismes ou partenaires pour augmenter le temps d'utilisation des machines, ou bien les machines peuvent être redéployées vers d'autres organismes.

Source : URSSAF PACA et URSSAF Île-de-France.

[477] L'ACOSS étudie actuellement l'achat de nouvelles machines pour les CGSS. Trois d'entre elles pourraient être équipées en 2017 et la dernière en 2018. L'investissement total s'élèverait à 1,42 M€ (TTC), comprenant 5 années de maintenance outremer¹¹⁹.

[478] Plutôt que d'acheter des nouvelles machines, il serait préférable de procéder à une concentration des secteurs de gestion des FEND en métropole et à un redéploiement des équipements rendus disponibles pour l'outremer. Cette concentration des flux FEND permettrait par ailleurs d'économiser une partie des frais de maintenance, évalués pour l'ensemble du parc à 3,59 M€ au cours de la prochaine COG.

- La publication de repères de productivité

¹¹⁸ Fin 2016, 432 ETPU sont décomptés pour le processus métier « Gestion des FEND et de l'image ». 56 machines OPEX ont été déployées en métropole entre 2014 et 2015.

¹¹⁹ L'investissement total s'élèverait à 1,69 M€ (TTC). Compte tenu d'une participation CNAV, la branche vieillesse utilisant également ce type de machines, le montant à charge de la branche recouvrement s'élèverait à 1,3 M€ auxquels s'ajoutent des frais d'assistance technique et des dépenses de fonctionnement informatique pour 126 k€ selon les éléments présentés à la commission de gestion des moyens du 22 juin 2017.

[479] Le chantier lancé par l'agence centrale n'a pas encore abouti. Des repères de productivité par processus de production permettraient de fixer à chaque organisme, compte tenu de ses caractéristiques, des marges de fluctuation autour de ces repères. Les marges seraient ajustées dans le temps en fonction du niveau de performance initial de l'organisme.

➤ Cependant, l'augmentation du nombre de comptes nécessitera des effectifs supplémentaires

[480] Pour estimer l'impact de l'augmentation du nombre de comptes au cours de la COG sur les ressources des URSSAF, il convient d'évaluer l'augmentation du nombre de comptes et du nombre de CAP gérés par ETP.

[481] Le ratio moyen de CAP par ETP pour les URSSAF a progressé de 726 en 2013 à 767 en 2016, soit une progression annuelle moyenne de 1,8 %. La mission fait l'hypothèse que ce ratio va progresser de 1,5 % par an durant la prochaine COG. Le nombre de CAP progresserait à un rythme identique à celui de la croissance française. En utilisant les prévisions actualisées du FMI, l'augmentation du nombre de comptes nécessiterait alors une centaine d'ETP (97 ETP) au cours de la prochaine COG (cf. tableau ci-après).

Tableau 44 : Estimation de l'impact de la variation du nombre de CAP et du ratio CAP/ETP sur les ETP des URSSAF entre 2017 et 2021

	Base 2016	2017	2018	2019	2020	2021
CAP/ETP : évolution +1,5 % an	767	779	790	802	814	826
Croissance PIB (selon prévisions FMI)		1,40 %	1,60 %	1,70 %	1,80 %	1,80 %
Nombre de CAP (évolution identique à prévision de croissance)	8 374 129	8 491 367	8 627 229	8 773 892	8 931 822	9 092 594
ETPU (URSSAF)	10 918	10 907	10 918	10 940	10 972	11 004

Source : ACOSS, fichier ODESSA, prévision du FMI, traitement mission.

[482] En l'état actuel des données disponibles, les réductions déjà identifiées représentent un minimum de 269 ETP¹²⁰.

Des gisements de productivité et des contraintes nouvelles sont à expertiser

[483] D'autres gains sont possibles à partir de 2018 pour l'ensemble de la branche. Certains projets sont susceptibles de conduire, entre autres, à des gains d'effectifs que la mission n'est pas en mesure de chiffrer :

- La création de la DNSI qui absorbe les CERTI ;
- L'ouverture et la généralisation de la possibilité de paiement par carte bancaire et par télépaiement (réduction du nombre de paiements par chèque et donc des FEND) ;
- L'optimisation des processus et le développement du pilotage par processus ;
- Les impacts métiers de la DSN ;
- L'adoption d'un nouveau système d'information pour la gestion de trésorerie ;

¹²⁰ Soit 366 réductions moins 97 ETP liés à l'augmentation du nombre de comptes.

- Le changement de système d'information comptable.

[484] *A contrario*, des évolutions pourraient réduire les gains attendus ou nécessiter des renforcements selon les impératifs de réalisation. Là encore la mission ne dispose pas d'estimation chiffrée :

- Les recouvrements de cotisations pour le compte d'autres organismes déjà prévus (cotisations maladies des PL, contributions des VRP multicarte...);
- Le maintien d'un fort taux d'anomalies des DSN et la fiabilisation des données individuelles;
- La séparation des bases TI et RG;
- Une augmentation plus élevée que prévu du nombre de comptes actifs pondérés;
- Le développement du contrôle pour le recouvrement des cotisations AGIRC-ARRCO avec un retour d'information vers l'AGIRC-ARRCO sur les droits des cotisants;
- La réforme du RSI;
- L'extension du recouvrement par la branche pour le compte d'autres régimes.

3.4.6.3 Les prévisions de départ à la retraite pour la prochaine COG permettent d'absorber ces réductions quantitativement

[485] La mission a retenu comme hypothèse pour l'estimation des départs, un âge moyen de 62,5 ans qui correspond à celui de la moyenne des départs de la COG en cours. Il y aurait alors 1601 départs à la retraite entre 2018 et 2021.

Tableau 45 : Estimation des départs durant la COG 2018-2021

Hypothèse sur l'âge de départ	2018	2019	2020	2021	2018-2021
62 ans	332	436	491	474	1 733
63 ans	209	332	436	491	1 468
62,5 ans	271	384	464	483	1 601

Source : ACOSS, traitement mission

[486] La répartition des départs sur la durée de la COG est relativement homogène selon les organismes. Les calculs effectués par la mission montrent que les départs à la retraite pour la prochaine COG représenteraient entre 7 et 20 % des effectifs ETPMA 2016 de chaque organisme¹²¹. L'augmentation du turnover autre que celui dû aux départs en retraite donne une souplesse supplémentaire pour l'adaptation des ressources humaines de la branche. Ce turnover hors départs en retraite concerne tous les organismes de la branche; pour les seules URSSAF, il représente en moyenne 4 départs sur 10 entre 2014 et 2016, mais 7 départs sur 10 pour les CERTI et l'ACOSS¹²².

¹²¹ De 7,2 % pour l'ensemble des CERTI réunis dans la DNSI, à 19,4 % pour l'URSSAF du Limousin.

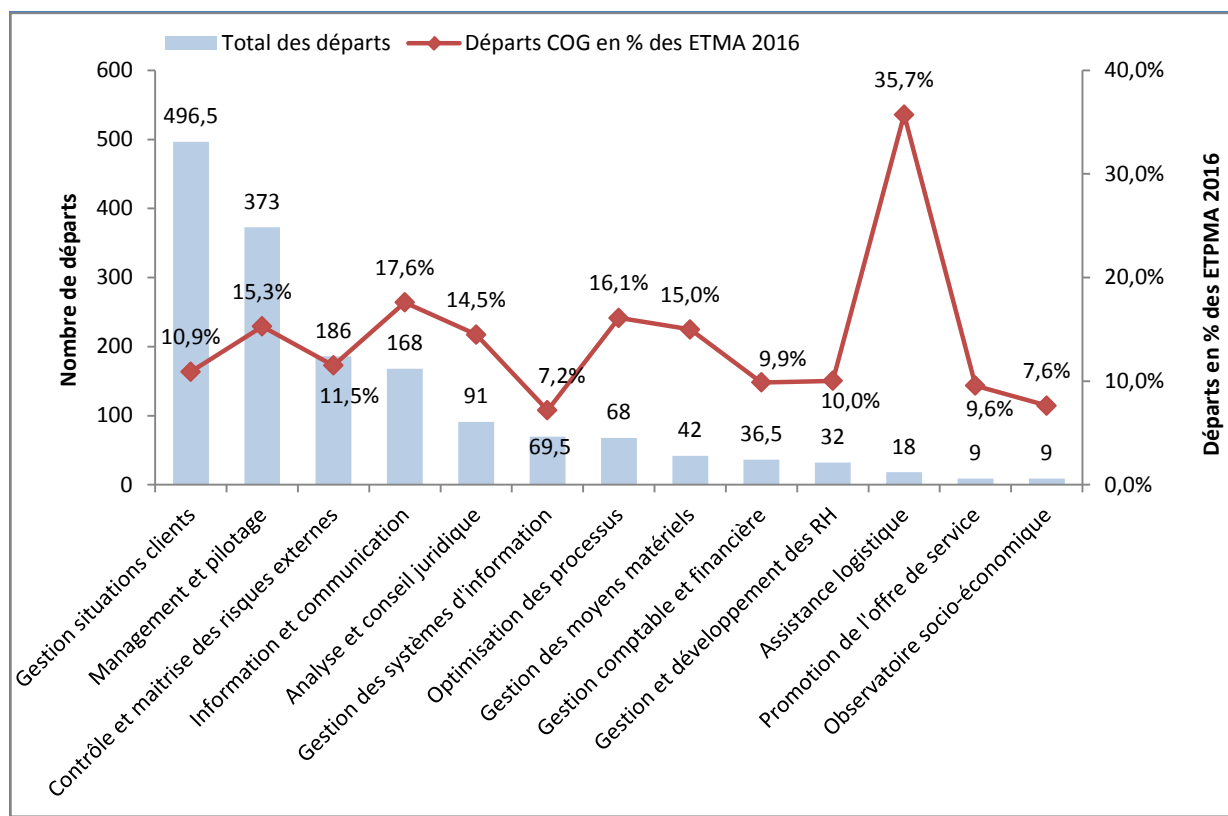
¹²² Cf. Annexe 5 relative aux RH. Les départs en retraite ne représentaient que 53 % du total des départs de la branche en 2016; les autres motifs de départ 47 %.

3.4.6.4 Les prévisions de départs par famille professionnelle et métier nécessiteront une gestion fine des possibilités de remplacements

[487] La prévision par famille professionnelle fait apparaître des départs nombreux dans les secteurs de la gestion des situations clients, le management et le pilotage, la maîtrise des risques externes, l'information et la communication. Toutefois, en proportion, ces départs à la retraite ne représentent sur la durée de la COG qu'au plus 17,6 % des effectifs 2016.

[488] Les prévisions au niveau des métiers montrent que la proportion des départs la plus forte pour les compétences clés de la branche concerne les gestionnaires des litiges et créances (24,5 %). Il conviendrait d'anticiper les départs à la retraite et le turnover pour pouvoir assurer la continuité de la fonction.

Graphique 9 : Total des départs en retraite par famille professionnelle au cours de la prochaine COG et proportion de ces départs des ETPMA 2016 – âge estimé de départ, 62,5 ans



Source : Données ACOSS, traitement mission.

Lecture : 373 départs en retraite à 62,5 ans sont prévus durant la prochaine COG pour la famille professionnelle « management et pilotage » ce qui représente 15,3 % des effectifs (ETPMA) de cette famille en 2016.

Nota bene : ne figurent pas sur ce graphique les départs des familles professionnelles Offre de soins, intervention sociale ou non déterminé dont les effectifs (7,1 ETP) représentent moins de 0,06 % du total (cf. annexe 5).

3.5 Gains d'efficience et réductions d'effectifs entre 2018 et 2021

[489] Pour la prochaine COG, les principaux gains déjà identifiés par la branche seraient de l'ordre de 370 ETP. D'autres gains engendrés par des projets et évolutions en cours n'ont pas pu être estimés. Enfin, la convergence des performances des URSSAF les moins productives sur la moyenne représente un potentiel non négligeable (jusqu'à un maximum de 380 ETP).

[490] Aussi, les différents chiffrages conduisent à évaluer une fourchette de gains d'effectifs variant entre 270 et 650 ETP, compte tenu d'un renfort d'une centaine d'ETP liée à l'augmentation du nombre de comptes.

[491] Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, soit une réduction de 800 ETP sur la durée de la prochaine COG, apparaît possible. Cependant cela nécessite de trouver des marges de productivité supérieures à celles déjà identifiées et chiffrées par l'agence centrale. Dans cette hypothèse, la branche n'échappera pas à une réflexion sur la stratégie de convergence des performances entre organismes et la mobilisation de nouveaux leviers d'efficience.

[492] A cet égard, il convient de souligner que la mutualisation (déterritorialisation) de la fonction de gestion de comptes, par les outils de visualisation, de mise à jour des dossiers et de prise en main des interfaces à distance, facilite aujourd'hui la répartition des charges de travail entre organismes et sites.

[493] Dans le même temps, une partie des gains de productivité doit être réinvestie dans la relation cotisant, l'exploitation de la DSN et le contrôle pour permettre à la branche de réussir son tournant stratégique. Le niveau de ce réinvestissement dépendra de la cible de non-remplacement qui sera fixée lors des négociations de la convention avec l'État.

[494] Un objectif ambitieux de rendu d'effectifs renforcera d'autant la nécessité de réussir la transformation numérique de l'offre de service.

[495] Point de vigilance, les évolutions possibles dans le domaine du recouvrement des cotisations et contributions sociales, en premier lieu celles concernant le RSI, pourraient fortement impacter la branche en termes de charges. Ces dernières pourraient, le cas échéant, faire l'objet d'un avenant à la COG.

CONCLUSION

[496] La branche du recouvrement a dû s'adapter ces dernières années aux multiples évolutions engagées : réorganisation de son réseau et de différentes structures, recherche de productivité, évolution de périmètre... Elle a, malgré tout, démontré des qualités de résilience certaines.

[497] La mission est très consciente des efforts déjà effectués et des nombreux progrès accomplis durant la COG 2014-2017. Au cours ses investigations, elle s'est focalisée sur l'identification des pistes d'améliorations et s'est efforcée, chaque fois que possible, de formuler des propositions concrètes.

[498] La branche pourra continuer de s'appuyer sur d'incontestables atouts pour relever les défis des prochaines années, au premier rang desquels la mobilisation de ses agents et de leurs savoir-faire, ainsi que les capacités d'innovation du réseau.

[499] Pour accomplir sa vocation de recouvreur social de référence, la branche doit désormais réussir sa transformation numérique, dynamiser la relation de service et se positionner au centre de l'exploitation des données individuelles portées par la DSN. L'aboutissement des chantiers SI, une plus grande ouverture sur l'extérieur et une plus grande transparence sont les prérequis indispensables de ce tournant.

[500] Le contexte actuel et les réformes prévues sont, néanmoins, porteurs de risques. Pour n'en citer que deux, le prélèvement à la source conduit à repenser l'offre de services aux particuliers, et

l'adossment du RSI au régime général pourrait avoir des conséquences sur le recouvrement des travailleurs indépendants qui ne sont pas encore déterminées ni mesurées.

Nicolas AMAR

Charles de BATZ

Alain BETTERICH

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité responsable	Échéance
	Améliorer l'offre de service		
1.	Conduire une revue des titres simplifiés au début de la prochaine COG.	ACOSS	Prochaine COG
2.	Lancer une revue des parcours « cotisants » dès le début de la prochaine COG.	ACOSS	Prochaine COG
3.	Adapter l'organisation en back-office à 4 ou 5 parcours « cotisant » transversaux par une plus forte spécialisation.	ACOSS	Prochaine COG
4.	Mettre en œuvre une politique proactive en matière des partenariats et renforcer le pilotage de cette mission au sein de l'ACOSS.	ACOSS	2018
5.	Doter la branche d'espaces d'innovation.	ACOSS	Prochaine COG
6.	Créer une direction de la relation client et de l'innovation positionnée de manière transversale par rapport aux métiers, à la MOA et à la DSI.	ACOSS	Prochaine COG
7.	À l'occasion de l'audit du prélèvement à la source et du report de son entrée en vigueur : <ul style="list-style-type: none"> • réexaminer avec l'État l'intégration des particuliers-employeurs et services à domicile dans le PAS ; • étudier avec l'État les conditions d'une intégration rapide des avantages fiscaux Pajemploi et CESU dans la plateforme de paiement en vue de la mise en œuvre du PAS le 1er janvier 2019 afin de favoriser l'adhésion. 	ACOSS	Prochaine COG
8.	Réévaluer les modalités et le fonctionnement de la plateforme « tout-en-un » à l'aune de l'expérience-cotisant.	ACOSS	Prochaine COG
	Exploiter la donnée individuelle		
9.	Faire de l'exploitation des données individuelles un axe prioritaire et stratégique de la prochaine COG (intégration par les métiers, processus et les offres de services).	ACOSS	Prochaine COG
	Poursuivre la transformation des SI		
10.	Concernant la séparation des bases TI et RG, s'assurer de faisabilité et de la compatibilité de la réalisation de cette séparation avec le plan Clé-a, prioritaire pour le recouvrement ; différer la décision dans l'attente des orientations relatives au RSI.	DSS & ACOSS	Sans délai
	Sécuriser la gestion de la trésorerie		
11.	Confirmer dans la prochaine COG la refonte du SNT et privilégier un indicateur d'optimisation de la trésorerie.	ACOSS	Prochaine COG
	Améliorer le RAF et le contrôle		
12.	Renforcer le pilotage national par une approche globalisée du RAF, intégrant la mesure de l'efficacité financière de ses différentes procédures et de leur coût.	ACOSS	Prochaine COG
13.	Mieux adapter les procédures de recouvrement aux caractéristiques des cotisants.	ACOSS	Prochaine COG

N°	Recommandation	Autorité responsable	Échéance
14.	Augmenter la part de la détection <i>data mining</i> national dans les plans CCA.	ACOSS	Prochaine COG
15.	Spécialiser le recouvrement des créances redressées.	ACOSS	Prochaine COG
16.	Définir un indicateur de rendement financier rapprochant les encaissements des redressements, de préférence pluriannuel (glissant), à décliner dans les objectifs des CPG et lié à l'intéressement.	ACOSS & DSS	Prochaine COG
17.	Fixer à la branche un objectif ambitieux d'intégration de la DSN à toutes les dimensions du contrôle (outils, détection, offre de services).	ACOSS	Prochaine COG
18.	A minima stabiliser les effectifs contrôle/LCTI tout au long de la prochaine COG et fixer des objectifs de charge d'activité dans les CPG.	ACOSS	Prochaine COG
	Renforcer le pilotage et la maîtrise des risques		
19.	Généraliser et systématiser l'optimisation des processus et introduire le pilotage par les processus pour des activités prioritaires.	ACOSS	Prochaine COG
20.	Poursuivre et amplifier les opérations de mutualisation, de spécialisation et de nationalisation de certains traitements et évaluer les améliorations qu'elles procurent en termes de service rendu et d'efficience.	ACOSS	Prochaine COG
21.	Prioriser les objectifs du développement de la maîtrise des risques dans la prochaine COG, en privilégiant le contrôle interne de l'ACOSS et la convergence des dispositifs de maîtrise des risques ordonnateur et comptable ; étudier les conditions d'intégration des recommandations de l'agent comptable national, suite à la validation des comptes, dans les plans d'action.	ACOSS	Prochaine COG
22.	Étendre sans délai la comptabilité analytique détaillée à l'ACOSS pour permettre le pilotage de l'activité et l'analyse de la performance de gestion de l'agence centrale et donc de l'ensemble de la branche.	ACOSS	Prochaine COG
23.	Finaliser le système d'information décisionnel de la branche en incluant les données métiers et les données de l'agence centrale et de la DNSI.	DSS	Prochaine COG

REPONSES DE L'ACOSS & OBSERVATIONS DE LA MISSION

Réponse du directeur général parvenue sous forme de mail dont le texte est reproduit intégralement ci-dessous :

« Bonjour,

Je vous prie de trouver les observations de l'Acoss sur le rapport provisoire d'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2014-2017 de l'Acoss.

Avant toute chose, je souhaite vous remercier pour la qualité des investigations que vous avez menées. Je me retrouve assez largement dans les principaux constats que vous formulez et dans les perspectives que vous tracez pour la prochaine période conventionnelle :

- je partage notamment la nécessité de replacer la relation aux cotisants au cœur des préoccupations de la branche, en offrant des services modernes, innovants, personnalisés, évolutifs, ouverts sur l'écosystème des Urssaf. Ce sera l'axe central de notre prochaine COG.

- je suis également convaincu de l'opportunité historique que représentent les données individuelles de la DSN. Elles devront contribuer à l'offre de service cotisants, irriguer les métiers de la branche, et positionner le Recouvrement au cœur de la sphère sociale.

- je suis pleinement conscient de l'impératif de modernisation des systèmes d'information de branche, sans laquelle aucune des ambitions de notre COG ne pourra être accomplie. Comme vous avez pu le constater, de nombreux plans sont en cours de déploiement (Clé-a, SIDéral) ou de conception (SNT, SIBC) et devront trouver leur concrétisation sur la prochaine période conventionnelle, si tant est que les budgets informatiques nous le permettent.

Sur l'ensemble de ces points, les observations que je vous communique ont pour objectif d'apporter des précisions, de corriger des erreurs de plume, d'amender telle ou telle appréciation.

Il y a néanmoins deux points sur lesquels je souhaite insister, relatifs aux moyens.

- vous le savez, car nous nous en sommes longuement entretenus, le sujet de la réduction des écarts entre Urssaf ne me semble pas être la bonne manière d'appréhender la question de la capacité à réduire les effectifs. Les observations que je vous transmets précisent largement ce point. La réduction des écarts ne m'apparaît pas devoir être un impératif dans la prochaine période : elle n'est pas en elle-même source de productivité, et surtout elle se heurte à la réalité des dynamiques territoriales. Dans une France où les écarts entre régions se creusent, maintenir les écarts actuels serait déjà un signe de bonne gestion. Quant à la dissémination des activités sur le territoire, outre les difficultés techniques qu'elle peut susciter, elle me semble contradictoire avec la volonté de remettre au premier plan la relation cotisants. Ainsi, comme vous le soulignez vous-même dans votre projet de rapport, l'estimation que vous faites "ne peut donc servir de référence pour en déduire un gain arithmétique".

- concernant les budgets, il me semble que le rapport ne rend pas justice aux efforts considérables réalisés par la branche en terme de gestion :- 47,7 millions d'euros en 3 ans, pour lesquels l'achat des immeubles par l'Urssaf IDF et la réinternalisation des appels RSI ne contribuent qu'à hauteur de 9,15 millions d'euros. Mettre en regard cette évolution sans précédent avec l'augmentation des budgets informatiques (après un exercice 2015 marqué par la pause du programme Clé-a) pour en

conclure que les efforts ne sont pas structurels me semble pour le moins surprenant. Quant à la comparaison avec les bases COG, elle ne me semble pas complètement pertinente dans la mesure où ces bases évoluent naturellement, et où le gel des crédits réutilisables par la tutelle a contribué à accroître artificiellement l'écart entre le budget voté par le Conseil d'administration et les montants exécutés.

Les équipes de l'Acoss se tiennent naturellement à votre disposition pour toute échange complémentaire avant la rédaction du rapport final.

Bien cordialement »

Observations de la mission

La mission a examiné avec attention les réponses détaillées qui lui ont été transmises dans le cadre de la procédure contradictoire. Elle a tenu compte des précisions qui ont été apportées par l'ACOSS et a modifié ou complété le rapport chaque fois qu'elle l'a estimé utile.

Sur les deux points soulevés par le directeur général, relatifs aux moyens, la mission indique :

- S'agissant de la réduction des écarts de productivité entre URSSAF, La mission a explicité un raisonnement théorique comme indiqué dans le rapport (cf. § 124). Elle a souligné que les différences ne pouvaient être traduites directement en effectifs mais constituaient l'identification « d'un potentiel d'amélioration de la productivité » ... [qui] ...« ne peut servir de référence pour en déduire un gain arithmétique. » (cf. § 472). Elle indique à nouveau qu'il n'est pas possible de se retrancher derrière cette argumentation et celles des dynamiques territoriales différentes pour ne pas agir. Les outils de gains de productivité peuvent être généraux ou plus spécifiques selon les URSSAF.
- Concernant les budgets, la mission ne nie pas la réalité des économies structurelles : la mission constate simplement qu'elle n'a pas disposé des éléments lui permettant de chiffrer précisément le montant de ces économies dans la baisse des dépenses de fonctionnement et d'expertiser les montants annoncés par l'ACOSS, en raison de l'impact d'autres décisions de gestion (acquisitions immobilières, développements informatiques). Aussi, le rapport mentionne bien une « baisse significative », mais regrette la difficulté à cerner les économies structurelles.

La mission établit un constat à partir des données de la COG qui ne font pas l'objet d'une procédure formalisée d'ajustement. Le constat de la mission est que les crédits COG surévaluent les dépenses. Pour autant, la mission ne remet pas en cause l'intérêt du cadrage pluriannuel « vertueux dans son principe » mais une réflexion doit être conduite avec les tutelles (DB et DSS) sur les méthodes d'ajustement (cf. § 139 du rapport et sur la formalisation de ces modifications). Comme l'indique l'ACOSS, certaines modifications auraient justifié un avenant à la COG plutôt que de procéder par des « gels de crédits ».

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

AGIRC ARRCO

COUTARD Frédéric Directeur du produit retraite
 DIMEGLIO Thierry Directeur des systèmes d'information
 SELLERET François-Xavier Directeur général

ACOSS

ABBAR Ghania Directrice adjointe DRPCM
 AMGHAR Yann-Gael Directeur
 BARBIER Valérie Directrice adjointe DAS, sous-directrice contrôle de gestion
 BEYET Bruno Fondé de pouvoir
 BOULGAKOFF Alexandre Consultant ROCSI conseil, DISC
 CAILLET Françoise Sous directrice DAS
 CATINEAU de PARSAC Paul-Marie Responsable RH DNSI
 COULON Françoise Consultante SI DCMOA
 COUROUBLE Jean-Baptiste Directeur DNSI
 DAMESIN Isabelle Sous-directrice du pilotage DAS
 DAVIGO-BOURDICHON Valérie Sous-directrice des partenariats DAS
 DECAIX Bertrand Sous-directeur DIRREC
 DEJARNAC Estelle Sous directrice DGR
 DELAFORGE Nicolas Responsable projet DSN
 DELERME Frédéric DIRREC
 DUVILLARD Nicolas Directeur DRPCM
 EL HAIBA Habib DRCPM
 FLEURET Evelyne Chargé de mission
 FRANCESCHI Christophe Directeur de l'Audit et de la Stratégie
 GARCIA Jean Consultant PRAGMATY, DISC
 GARINET Philippe Sous-directeur Appui au pilotage DNSI
 GUBIAN Alain directeur DIFI/ DISEP
 HAGNERE Cyril Directeur adjoint DISEP
 HAZARD François Sous-directeur de l'architecture technique, PMO DNSI
 HEYLENS Sylvie Déléguée à l'accompagnement du changement (DAC)
 HOPPE Gabrielle Directrice du cabinet, directrice de la communication
 KITANOVA Maria Responsable DCMOA
 L'HERNAULT Camille Agent comptable
 LAURENT Emmanuel Directeur adjoint DIFI
 LE BAYON Denis Directeur DIRREC
 LORPHELIN Catherine Directrice DGR
 MAISONNEUVE Sophie Sous-directrice Comptes du recouvrement - Relations partenaires
 MARCHADIER Laurence DCMOA périmètre et adhérences métier
 MINCHELLA Anthony Contrôleur de gestion - DAS

MIRANDA Corinne	DCMOA
ONADO Éric	DSI Adjoint branche recouvrement
SAINSON Emmanuelle	Collaboratrice DAC
SAKO Sega	Responsable études et développement DNSI
SANCHEZ-BRKIC Laure	Sous directrice DIRREC
SOULABAIL Delphine	Responsable trésorerie
TESSON Jean-Eudes	Président du conseil d'administration
THURIN Thomas	Collaborateur DAC
ZAPATA Samuel	Adjoint à la Directrice de cabinet
CGEFI	
COSTA Laurence	Contrôleur ACOSS
CGET Commissariat général à l'égalité des territoires	
COMBE Jean-Luc	Directeur du développement des capacités du territoire
LEMOZIT Benoît	Chef du pôle services au public
QUILLEVERE Antonin	Chargé de mission
CIRTIL Lyon Saint-Priest	
ALOCHE Safia	Responsable du pôle CECOM (centre de communication multimédia)
BORDES Xavier	Responsable de pôle sécurité
FAIVRE Thierry	Directeur par intérim du CIRTIL
FORET-GIMEL Céline	Secrétaire général
GAZEU Alain	Responsable CNP
GUIDAULT Marc-Antoine	Responsable de pôle, ENP infrastructures
MIGNOT Philippe	Adjoint au directeur adjoint
QUIDORT Joël	Responsable pôle infrastructure technique
PETITDIDIER Éric	Directeur adjoint, responsable études & développement
TROUILLER Fabrice	Responsable de pôle éditique
Centre national CESU Saint-Étienne	
BONNIER Nicole	Responsable du service RAF
BOUCHON Florence	Attachée de direction CNCESU
CARNAT-LAHURE Hélène	Directrice du centre national CESU
CHALENDAR Laurence	Responsable Maîtrise des risques CNCESU
DESPLAGNE Karine	Responsable du département Gestion et Conseil
FUVELLE Isabelle	Responsable du département Production et Conseil
GAUTHIER Adrien	Responsable de la communication externe CNCESU
GONON Marie-Ange	Pilote technique transversale
LANSIAUX Etienne	Adjoint métier de la directrice de site CNCESU
LOPPIN Christine	Directrice régionale de l'URSSAF Rhône-Alpes
Centre national Paje (Puy-en-Velay)	
FERRE Philippe	Directeur du centre national Pajemploi
Cour des comptes	
LATARE Martine	Conseillère maître, responsable de la certification LFSS
APPIA David	Conseiller maître, responsable de la certification ACOSS
DGFIP	

ORTIZ Sylviane	Chef de bureau GF2A
Direction de la sécurité sociale (DSS)	
AGARBI Ahmed	chef de bureau (4C)
BOSREDON Jonathan	Chef de service
BOUCHIAIRE Pascaline	Adjoint au chef de bureau (4A)
DELAYE Morgan	Sous-directeur
DENIS Emmanuelle	Rédacteur (4C)
FATOME Thomas	Directeur
GAILLARD Pierre-Marie	chef de bureau (4A)
HODILLE Pauline	chef de bureau (5C)
HUCHER Véronique	Chargée de mission (4A)
LEMATTE Elodie	Sous-directrice (SD4)
LIGNOT-LELOUP Mathilde	Directrice
Direction du Budget (DB)	
JUERY Jean-Francois	Sous-directeur (SD 6)
SAOUDI Alicia	Bureau des comptes sociaux et de la santé
THOMAS Colin	Bureau des comptes sociaux et de la santé
VINCENTI Claire	Chef du bureau des comptes sociaux et de la santé
Direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques	
COSTES Christophe	Chef de projet
LARDENOIS Clio	Chef de projet
REVEL Bénédicte	Chef de projet
Direction nationale du recouvrement des travailleurs indépendants (DNRTI)	
LEBONT Éric	Directeur
DUFRENOY Pierre	Chargé de mission MOA DNRTI
HCFiPS	
ELBAUM Mireille	Présidente
LEFEBVRE Éric	Secrétaire général
LIBAULT Dominique	Directeur de l'EN3S
PELE Louis-Paul	Rapporteur HCFiPS
TIROT Grégoire	Rapporteur HCFiPS
McKinsey&Company	
GONZALES Miguel	Consultant
DUFOUR Mathias	Consultant senior
TADJEDDINE Karim	Consultant senior
TOURNESAC Arnaud	Consultant
UCANSS	
BARRIERE Gaudérique	Directeur délégué
LEBRUN Cyrille	Chargée de mission
URSSAF Auvergne	
BARALLON Nicole	Sous directrice du centre national Pajemploi
BORIE Isabelle	Experte budget
CHABRILLAT Ingrid	Responsable régionale RH

FERRÉ Philippe	Directeur du centre national Pajemploi
GRANGERODET Olivia	Directrice régionale
GRILHAUT Corine	Responsable régionale RAF
KUBIAK Jean-Claude	Directeur régional adjoint
L'HOSPITAL Franck	Directeur du site de Haute-Loire
MONTAGNER Bella	Agent comptable
ROLLAND Pascal	Correspondant statistique régional
VIERNE Catherine	Attaché de direction régionale
ZIMMERMAN Yves	Responsable régional informatique
URSSAF Champagne-Ardenne	
BLARBI Nacira	Responsable régionale du pôle juridique
BOURGUIGNON Benjamin	Fondé de pouvoir
DALIGAULT Laurent	Responsable régional adjoint du contrôle
FOURMET Corinne	Responsable plateforme téléphonique
GOSSET Claudine	Directrice régionale adjointe
JATTIOT Bertrand	Agent comptable
RAVARINI Mathilde	Expert qualité répartition
ROBIN-TISSANDIER Amandine	Référente régionale LCTI
TRUPHEME Louis	Directeur de site, Reims
URSSAF Île-de-France	
BALLIERES Muriel	DCMOA Gestion administrative
BLANCHETIERE Damien	Responsable GPEC
BRUNNER Carole	Responsable GRH
DEBRAS Lionel	Directeur DSIP/architecte d'entreprise DNSI
DUCOMBS Laury	Directeur général adjoint
GUERINET Vincent	Directeur adjoint chargé des opérations
HAGUET Marie-Eva	Responsable du département des affaires juridiques
LEGALL D.	Affaires juridiques
LEYENDECKER Lise	Directrice de la comptabilité et de la trésorerie
MERCIER Serge	Chargé de statistiques
METEYER Sophie	Directrice juridique
NAUD-BRUYERES Aurélie	Direction du pilotage et la production et du recouvrement
ODIER Claudine	Agent comptable
RENARD Philippe	Directeur général
RINAUDO Jean-François	Responsable immobilier
RUESZ-VILLENA Gisèle	Responsable du département des contentieux amiable et judiciaire
URSSAF PACA	
ACAR Clément	Responsable régional contentieux
BARAILLER Christelle	Département pilotage, responsable régionale
BARROU Ghislaine	Directrice régionale adjointe, direction régionale pilotage et stratégie
BERNARD Jean-Pierre	Directeur recouvrement
CHIRAT Virginie	Responsable régional de la relation clients

CLEMENT Dominique	Directeur régional
COLOMAR S.	Responsable régional TI
COUDERC Christine	Directrice régionale adjointe, Ressources humaines et techniques
DONAHEY Pierre	Directeur production et recouvrement TI
DULAC Isabelle	Directrice affaires juridiques et contrôle
LUCAS Mickael	Responsable contrôle et assistance juridique
QUATTROCCHI Jean-Philippe	Directeur régional adjoint
QUESSADA Thierry	Responsable régional des comptes employeurs

LISTE DES ENCADRES, GRAPHIQUES, SCHEMAS ET TABLEAUX

Encadrés

Encadré 1 :	L'organisation du recouvrement des travailleurs indépendants au 1 ^{er} janvier 2017	12
Encadré 2 :	Chiffres clés au 31 décembre 2016.....	13
Encadré 3 :	Les ambitions de l'URSSAF PACA pour le management des processus.....	26
Encadré 4 :	La politique de gestion des grands comptes en PACA	26
Encadré 5 :	Les comptes actifs pondérés — CAP	36
Encadré 6 :	L'immobilier de l'URSSAF d'Île-de-France, une situation atypique	45
Encadré 7 :	Expérimentations conduites en Bourgogne-Franche-Comté par la DIRECCTE et l'URSSAF.....	53
Encadré 8 :	Portail Urssaf.fr (partie connectée).....	72
Encadré 9 :	CESU et Pajemploi – Principaux résultats et recommandations	77
Encadré 10 :	Prérequis et risques opérationnels relatifs à la mise en œuvre du PAS.....	92
Encadré 11 :	Prérequis et risques opérationnels de la plateforme de paiement intégré	94
Encadré 12 :	Les prévisions de gains d'efficience de la branche au-delà de 2017.....	112
Encadré 13 :	Concentration des flux entrants non dématérialisés – FEND, et machines OPEX.....	114

Graphiques

Graphique 1 :	Pourcentage d'atteinte des indicateurs de résultats pour 2016.....	22
Graphique 2 :	Situation du ratio CAP/ETP au 1 ^{er} trimestre 2014 et au 4 ^{ème} trimestre 2016.....	37
Graphique 3 :	Évolution de l'indicateur national de suivi du nombre de comptes actifs pondérés par ETP	38
Graphique 4 :	Répartition des URSSAF selon le coût de gestion d'un CAP et le coût d'un euro recouvré en 2016	39
Graphique 5 :	Évolution du nombre d'actes – base indicateurs COG	58
Graphique 6 :	Évolution de l'activité de contrôle	61
Graphique 7 :	Satisfaction par catégorie de cotisant.....	69
Graphique 8 :	Satisfaction par mode de contact.....	70
Graphique 9 :	Total des départs par famille professionnelle au cours de la prochaine COG et proportion de ces départs des ETPMA 2016.....	117

Schémas

Schéma 1 :	Le réseau du recouvrement au 1 ^{er} janvier 2017	14
Schéma 2 :	Les centres nationaux du réseau du recouvrement au 1 ^{er} janvier 2017.....	14
Schéma 3 :	Périmètre de coopération ou de mutualisation interrégionale	28
Schéma 4 :	Les flux de trésorerie du régime général en 2016.....	48
Schéma 5 :	Vision 360° de la relation client	80
Schéma 6 :	Dispositif structuré d'amélioration en continu	82

Tableaux

Tableau 1 :	Liste des fiches thématiques et nombre d'objectifs, de sous objectifs et d'actions	15
Tableau 2 :	Répartition des engagements de l'État par fiche thématique.....	18
Tableau 3 :	Avancement par fiche à fin 2016	20
Tableau 4 :	Résultats 2016 pour les indicateurs nationaux de la COG	21
Tableau 5 :	Répartition par région des modes de gouvernance.....	24
Tableau 6 :	Trajectoire de réduction des ETP définie par la COG 2014-2017	31
Tableau 7 :	Prévision et réalisation des départs en retraite pour la COG 2014-2017	32
Tableau 8 :	Évolution des ETPM en CDI réalisés et plafond annuel COG.....	32
Tableau 9 :	Évolution des effectifs en ETP au 1er janvier de chaque année	32
Tableau 10 :	Variations identifiées dans le cadre de la COG.....	33
Tableau 11 :	Évolutions des effectifs CDI et CDD de 2014 à 2016 — périmètre URSSAF.....	35
Tableau 12 :	Trajectoire et exécution budgétaires — Dépenses de fonctionnement à caractère limitatif (en M€)	40
Tableau 13 :	Dépenses de personnel (en M€)	42
Tableau 14 :	Évolution de la RMPP de la branche.....	42
Tableau 15 :	Autres dépenses de fonctionnement (en M€).....	43
Tableau 16 :	Ratios patrimoniaux des URSSAF en 2016 classés par coût à l'ETP croissant	45
Tableau 17 :	Évaluations des comptes des organismes.....	47
Tableau 18 :	Indicateur « Intensité de l'amiable »	54
Tableau 19 :	État d'avancement des objectifs de la COG	55
Tableau 20 :	Évolution des indicateurs	56
Tableau 21 :	Évolution des effectifs du RAF (en ETP).....	57
Tableau 22 :	Évolution de l'activité du RAF.....	57
Tableau 23 :	Répartition entre le recouvrement amiable et le recouvrement forcé.....	57
Tableau 24 :	Le RAF en coûts directs et coûts complets (en M€ et en % de la masse salariale totale et des autres dépenses de fonctionnement)	59

Tableau 25 :	Coût complet par acte du RAF.....	59
Tableau 26 :	Performances du contrôle	60
Tableau 27 :	Évolution de l'activité LCTI.....	61
Tableau 28 :	Les effectifs du contrôle.....	62
Tableau 29 :	Évolution de la productivité	63
Tableau 30 :	Estimation du rendement financier effectif (après encaissement) par année de redressement, à fin mars 2017.....	64
Tableau 31 :	Rapprochement du recouvrement et des redressements par année	65
Tableau 32 :	Effet de levier financier « potentiel » du contrôle/LCTI	66
Tableau 33 :	Indicateurs COG	68
Tableau 34 :	Dénombrements des VLU	74
Tableau 35 :	Dénombrements des comptes actifs des titres et dispositifs simplifiés.....	76
Tableau 36 :	Dénombrements des comptes de particuliers-employeurs	76
Tableau 37 :	Taux de dématérialisation (France entière)	79
Tableau 38 :	Dématérialisation des volets sociaux CESU.....	79
Tableau 39 :	Employeurs CESU par tranche d'âge (2015)	93
Tableau 40 :	Premières potentialités identifiées par métier.....	96
Tableau 41 :	Évaluation du manque à gagner en matière de cotisations sociales dans le secteur privé en 2012	104
Tableau 42 :	Estimations des gains d'ETP des projets en cours	111
Tableau 43 :	Gains potentiels d'ETP par la convergence vers la moyenne de CAP par ETP des URSSAF	113
Tableau 44 :	Estimation de l'impact de la variation du nombre de CAP et du ratio CAP/ETP sur les ETP des URSSAF entre 2017 et 2021.....	115
Tableau 45 :	Estimation des départs durant la COG 2018-2021	116

SIGLES UTILISES

ACCUR :	Accueil URSSAF
ACOSS :	Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale
ACT :	Administrations et collectivités territoriales
AGIRC :	Association générale des institutions de retraite des cadres
AOT :	Autorité organisatrice de transport
API :	<i>Application programming interface</i> Interface de programmation applicative
ARRCO :	Association des régimes de retraites complémentaires
CAP :	Cellule d'assistance polyvalente
CCA :	Contrôle comptable d'assiette
CCSF :	Commission des chefs des services financiers
CDD :	Contrat à durée déterminée
CDET :	Comptabilité détaillée
CDI :	Contrat à durée indéterminée
CEA :	Chèque emploi associatif
CECOM :	Centre de contact multimédia (inter région du centre informatique de Lyon)
CERTI :	Centre régional de traitement de l'information
CESU :	Chèque emploi service universel
CGSS :	Caisse générale de sécurité sociale
CNAF :	Caisse nationale des allocations familiales
CNAV :	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNCESU :	Centre national du chèque emploi service universel
CNP :	Centres nationaux de production
CNT :	Centre national de traitement
CNV :	Centre national de validation
CODEFI :	Comité départemental d'examen des problèmes de financement des entreprises
COG :	Convention d'objectifs et de gestion
CONTRAC :	Outil de gestion des plans de contrôle des agents comptables
CPG :	Contrat pluriannuel de gestion
CRM :	<i>Customer relationship management</i> , gestion de la relation client
CRP :	Commissaire au redressement productif
CSM :	Couverture supplémentaire maladie
CSS :	Caisse de sécurité sociale
DARES :	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DAS :	Direction de l'audit et de la stratégie
DCL :	Dossier du cotisant en ligne
DCMOA :	Délégation à la coordination de la maîtrise d'ouvrage
DGFIP :	Direction générale des finances publiques
DGR :	Direction de la gestion du réseau
DICOM :	Direction de la communication
DIFI :	Direction des finances
DIRRECTE :	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DISC :	Dispositif indépendant de sécurisation et de contrôle
DISEP :	Direction des statistiques, des études et de la prévision
DNRTI :	Direction nationale du recouvrement des TI

DNSI :	Direction nationale des systèmes d'information
DPAE :	Déclaration préalable à l'embauche
DSI :	Direction des systèmes d'information
DSN :	Déclaration sociale nominative
DSS :	Direction de la sécurité sociale
ECP :	<i>Euro commercial paper</i> (bon à moyen terme négociable)
EN3S :	École nationale supérieure de la Sécurité Sociale
ENC :	Encaissement
EONIA :	<i>Euro overnight index average</i> – Taux de référence des dépôts interbancaires
ETP :	Équivalent temps plein
FEND :	Flux entrants non dématérialisés
FNGA :	Fonds national de gestion administrative
FOODS :	Front office et offre de services
GA :	Gestion administrative
GBCP :	
GDC :	Gestion des comptes
GE :	Grandes entreprises
GPEC :	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GRC :	Gestion de la relation cotisant
GRH :	Gestion des ressources humaines
GVT :	Glissement vieillesse technicité
IGAS :	Inspection générale des affaires sociales
IGF :	Inspection générale des finances
IHM :	Interface homme-machine
ISU :	Interlocuteur social unique
LCTI :	Lutte contre le travail illégal
LFSS :	Loi de financement de la sécurité sociale
MOA :	Maîtrise d'ouvrage
MOE :	Maîtrise d'œuvre
OGUR :	Outil de gestion des URSSAF
ONMR :	Outil national de maîtrise des risques
OPC :	Outil de pilotage du contrôle
ORC :	Outil de réalisation du contrôle
PAJE :	Prestation accueil du jeune enfant
PAM :	Praticiens et auxiliaires médicaux
PLF :	Projet de loi de finances
PLFSS :	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PME :	Petites et moyennes entreprises
PMO :	Planification de la mise en œuvre (système d'information)
PUMA :	Protection universelle maladie
PV :	Procès-verbal
RG :	Régime général
RH :	Ressources humaines

RIB :	Relevé d'identité bancaire
RMPP :	Rémunération moyenne du personnel en place
RSI :	Régime social des indépendants
SI :	Système d'information
SNT :	Système nationale de trésorerie
SNV :	Système national de gestion des comptes cotisants
SOA :	<i>System oriented architecture</i>
SPART :	Suivi et pilotage de l'activité du recouvrement du travail dissimulé
SUB :	Surface utile brute
SUN :	Surface utile nette
SVI :	Serveur vocal interactif
TESE :	Titre emploi simplifié entreprises
TFE :	Titre firmes étrangères
TGE :	Très grandes entreprises
TI :	Travailleurs indépendants
TPE :	Très petites entreprises
UCANSS :	Union des caisses nationales de sécurité sociale
UCPD :	Unité de contrôle et de préparation des décisions
URSSAF :	Union de recouvrement de sécurité sociale et d'allocations familiales
VLU :	Versement en lieu unique